



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A LEI ANTITERRORISMO NO CONTEXTO DE RETROCESSO
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Carla Varea Guareschi

Brasília
2021

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política – IPol
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**A LEI ANTITERRORISMO NO CONTEXTO DO RETROCESSO
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Carla Varea Guareschi

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
(UnB) como requisito à obtenção do título de
mestra em Ciência Política, sob orientação do
Professor Doutor Thiago Aparecido Trindade.

Brasília
2021

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política – IPol
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**A LEI ANTITERRORISMO NO CONTEXTO DO RETROCESSO
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Carla Varea Guareschi

Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. **Thiago** Aparecido **Trindade** - IPOL /UnB

Membro: Prof. Dr. **Luis Felipe Miguel** – IPol/Unb

Membro: Prof. Dr. **Cristiano** Otavio **Paixão** Araujo Pinto – FD/UnB

Membro Suplente: Prof. Dr. **Carlos** Augusto Mello **Machado** – IPol/UnB

Brasília
2021

Este paso fue fundamental para la constitución legal y filosófica de la modernidad/colonialidad y el principio de la razón se mantendría a lo largo de los siglos, cambiando la terminología de bárbaros a primitivos, de primitivos a comunistas, de comunistas a terroristas.

(MIGNOLO, 2001)

AGRADECIMENTOS

Eu tinha acabado de concluir o mestrado em Direito pela Universidade de Lisboa quando, de maneira muito despretensiosa, me inscrevi no processo de seleção do mestrado no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Descobrir o mundo da Ciência Política era um desejo antigo e o trabalho como assessora legislativa na Câmara dos Deputados parecia fazer com que esse desejo tivesse algum sentido. Rapidamente, o que começou como uma curiosidade se transformou em projetos de futuro.

Transitar de uma área do conhecimento para outra é desafiador e devo, por isso, começar agradecendo à UnB e ao IPol pelo acolhimento e pela oportunidade de estudar e ser orientada pelas minhas referências acadêmicas. Agradeço especialmente ao Professor Thiago Trindade, pela orientação rigorosa e dedicada, pela confiança, pelo encorajamento constante e pelas palavras de motivação. Aos Professores Luis Felipe Miguel e Carlos Machado, agradeço pelas valiosas contribuições na banca de qualificação do projeto e, novamente, ao Professor Luis Felipe Miguel e Cristiano Paixão, pelo interesse, disponibilidade e contribuições nesta oportunidade de defesa e conclusão da pesquisa.

Ao Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades – Demodê, agradeço pelo ambiente fraterno e colaborativo que permitiu o ensaio e o desenvolvimento de muitas das ideias aqui apresentadas. Às estudantes da graduação e colegas de pesquisa, Nhauana Heloisa e Beatriz Pessoa, um obrigada especial e orgulhoso do trabalho que desenvolvemos juntas.

A finalização desta etapa em meio ao conturbado e infeliz momento da nossa história só foi possível porque tive ao meu lado uma grande rede de apoio. Aos meus colegas de trabalho na Câmara dos Deputados, agradeço pela força e pela compreensão nos momentos de ausência. Tem muito do que construímos juntos aqui.

Em nome dos amigos-irmãos Laura Morais e Pedro Brandão, nossa família pernambucana no cerrado, agradeço aos tantos outros que incentivaram esta empreitada. Nádia Junqueira, Mariana Gava, Raphael Sodré e os pequenos Antônio e Caetano, vocês também têm um lugarzinho mais do que especial. Obrigada por tanto. Também sou grata às amigas do IPol que fiz neste percurso. São mulheres acadêmicas que muito me inspiram. Espero que a gente siga compartilhando conquistas e trajetórias.

Registro um agradecimento especial ao Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), pela parceria de anos e pela dedicação na construção de uma advocacia popular em defesa da liberdade de manifestação e expressão.

Ao Thiago, meu amor de tantos carnavais, agradeço sempre pelo que fomos, pelo que somos e por tudo que ainda seremos. Obrigada pelo suporte físico e emocional durante esta empreitada.

À minha família, por fim, deixo mais do que um agradecimento. Isso só nunca será suficiente. Deixo o meu amor e o esforço de fazer este projeto dar certo. Amo vocês.

RESUMO

Esta pesquisa analisou, através do mapeamento e da sistematização das proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como o debate sobre terrorismo segue reverberando no Congresso Nacional após a aprovação da Lei Antiterrorismo, nº 13.260, de 16 de março de 2016, que completou, em 2021, cinco anos de vigência. Propôs-se a investigar e responder as seguintes perguntas de pesquisa: a) os movimentos sociais, os protestos e as manifestações ocupam lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil? b) as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que visam propor alterações na Lei 13.260/2016 indicam um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas e protesto? E, por fim, c) a aprovação da Lei Antiterrorismo constitui-se como fenômeno empírico a ser observado pela literatura da Ciência Política nas análises sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* no Brasil? Isso porque a tramitação e a aprovação da Lei Antiterrorismo no Brasil acenderam o alerta de entidades nacionais e internacionais, além de movimentos sociais, que denunciaram os riscos e as ameaças da legislação sobre o exercício do protesto, de manifestações e organizações da sociedade civil. Tomando o alerta como ponto de partida, a hipótese de pesquisa que orientou o desenvolvimento do trabalho é a de que as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que visam modificar a Lei 13.260 de 2016, reverberando o debate desencadeado pela tramitação da legislação no Congresso Nacional, indicam uma janela de oportunidade para a criminalização do protesto e de movimentos sociais no Brasil. Os dados encontrados apontam que, no Governo Bolsonaro, não só o número de proposições envolvendo terrorismo e manifestações aumentou, como a retórica política de enquadramento de movimentos sociais como “terrorista” entrou na agenda do Planalto, reacendendo oportunidades de recrudescimento e afirmando a constituição de “rótulos” em torno do terrorismo. Atores em posição de poder atuaram e seguem atuando no Parlamento com expressiva capacidade de articulação em torno da aprovação de propostas que apresentam riscos de retrocesso e prejuízos ao espaço democrático pelas definições de terrorismo e contraterrorismo que apresentam, bem como pela possibilidade de criminalização da atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil.

Palavras-chave: Democracia; Lei Antiterrorismo; Movimentos Sociais; Desdemocratização.

ABSTRACT

This research analyzes, through the mapping and systematization of the legislative proposals in progress in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate, how the debate on terrorism continues to reverberate in the National Congress after the approval of the Antiterrorism Law, nº 13.260, of March 16, 2016, which completed five years in 2021. It is proposed to investigate and answer the following research questions: a) do social movements, protests and demonstrations occupy a prominent place in the public-legislative debate on terrorism in Brazil? b) the legislative proposals in progress in the Chamber of Deputies and in the Federal that aim to propose changes in Law 13.260/2016 indicate a scenario of increase in the exercise of political manifestations and protest? And, finally, c) is the approval of the Anti-Terrorism Law an empirical phenomenon to be observed by the political science literature in the analyzes about desdemocratization and post-democracy in Brazil? Because of the approval of the Antiterrorism Law in Brazil triggered the alert from national and international entities, in addition to social movements, who denounced the risks and threats of legislation on the exercise of protest, demonstrations and civil society organizations. Taking the alert as a starting point, the research hypothesis that guides the development of the work is that the legislative proposals in process in the National Congress that aim to modify Law nº 13.260/2016, reverberating the legislation in the National Congress, indicate a window of opportunity for the criminalization of protest and social movements in Brazil. The results indicate that in the Bolsonaro government not only did the number of proposals involving terrorism and demonstrations increase, but the political rhetoric of framing social movements as a “terrorist” entered the agenda of the federal government, reviving opportunities for recrudescence and affirming the constitution of “label” around terrorism. Actors in a position of power have acted and continue to act in Parliament with expressive capacity for articulation around the approval of proposals that present risks of retrogression and damage to the democratic space due to the definitions of terrorism and counterterrorism that it presents, as well as the possibility of criminalizing the performance of leaders, movements and civil society organizations.

Keywords: Democracy; Anti-terror Law; Social Movements; De-Democratization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 DESDEMOCRACIA E CONFLITO. UM PANORAMA DO DEBATE	18
1.1 Desdemocratização e pós-democracia	18
1.2 Reflexões sobre o papel do conflito na democracia	28
2 OS ELEMENTOS QUE CONTEXTUALIZAM O PERÍODO DA TRAMITAÇÃO E DA APROVAÇÃO DA LEI 13.260, DE 16 DE MARÇO DE 2016	34
2.1 O contexto de protestos e mobilizações	34
2.2 Megaeventos e repercussões no Congresso Nacional	45
<i>2.2.1 Seminário “Terrorismo e Grandes Eventos”</i>	<i>45</i>
<i>2.2.2 A Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI</i>	<i>55</i>
<i>2.2.3 A Lei Geral da Copa e a Lei Geral das Olimpíadas</i>	<i>60</i>
<i>2.2.4 A Operação Hashtag</i>	<i>63</i>
3 O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIMINALIZAÇÃO DO CONFLITO NO BRASIL	66
3.1 O histórico de ameaças e a criminalização de movimentos sociais	66
3.2 A Lei de Segurança Nacional (LSN) e a Imputação de Crimes Políticos	78
3.3 A influência da Lei de Segurança Nacional, os debates sobre terrorismo na constituinte e as conexões com 2016.....	85
4 OS CINCO ANOS DA APROVAÇÃO DA LEI Nº 13.260, OS REFLEXOS E AS TENDÊNCIAS NO DEBATE LEGISLATIVO	96
4.1 A tramitação na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, sanção e vetos..	96
4.2 As janelas abertas: tendências no debate legislativo	104
<i>4.2.1 Observações sobre as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados que sugerem modificações no texto da Lei 13.260 de 2016.....</i>	<i>115</i>
<i>4.2.2 Observações sobre as proposições apresentadas no Senado Federal que sugerem modificações no texto da Lei 13.260 de 2016</i>	<i>132</i>
<i>4.2.3 Observações sobre os Projetos de Lei que mencionam a Lei 13.260 de 2016 sem propor alterações no texto, mas que dialogam com a temática de manifestações e movimentos sociais</i>	<i>135</i>
4.3 Observações gerais	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS	159

INTRODUÇÃO

Os últimos anos da política brasileira têm exigido análises que, cada vez mais, se dediquem à complexidade do atual momento político, buscando razões no passado – e não só no período autoritário recente, mas nas raízes coloniais, patriarcais e racistas estruturais ainda na redemocratização –, temperança para analisar o presente e um esforço propositivo para olhar o futuro. O caso brasileiro não se apresenta como isolado, digno de atenção exclusiva. Insere-se no panorama global onde o sistema democrático (liberal-eleitoral), da forma como ficou conhecido nas últimas décadas, tem ostentado profundas modificações¹.

Em meio ao conturbado cenário político nacional, ilustrado por fenômenos, como as *Jornadas de Junho* em 2013, o desencadeamento da *Operação Lava Jato*, a reeleição de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores) para Presidência da República em 2014 e o ciclo de megaeventos esportivos sediados no país (Copa das Confederações, Copa do Mundo, Olimpíadas e Paraolimpíadas), o Governo Federal encaminhou, com pedido de urgência, para o Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2016 de 2015 (PLC nº 101 de 2015, no Senado Federal) para tipificar o terrorismo no Brasil.

Atendendo à pressão internacional, especialmente do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o debate desencadeado pela tramitação legislativa da matéria resgatou heranças do regime militar que, entre as décadas de 1960 e 1980, tinha como inimigos internos e *terroristas* aqueles que atuavam contra a ditadura (BATISTA, 2003). Assim, a oposição à criação do tipo de terrorismo no Brasil incluía a desconfiança de que a norma fosse utilizada para criminalizar movimentos sociais (LACERDA, 2019), a exemplo de outras legislações recentes, como a Lei de Organizações Criminosas, e de experiências internacionais.

À época, identificava-se uma preocupação com os termos da proposta e as práticas políticas de grupos e movimentos sociais. Registros dão conta de que haveria uma espécie de ‘encomenda’ da legislação sobre o tema por órgãos internacionais, como o G20 e o próprio Comitê Olímpico Internacional. (GOMES, 2019, p. 77)

¹ Interpretamos como sintomático o livro de autoria dos Professores de Harvard, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, intitulado “*Como as democracias morrem*”, estar na lista dos mais vendidos mundialmente e, no Brasil, encabeçar a lista dos mais vendidos na *Amazon* no ano de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/como-as-democracias-morrem-se-torna-livro-mais-vendido-pela-amazon-no-brasil-23180692>> Acesso em: 09 de maio de 2021.

Em diálogo com a preocupação histórica, o texto original da proposta excluía, da abrangência da norma, a conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios. Na Exposição de Motivos que acompanha a mensagem de encaminhamento da proposta do Executivo para o Legislativo, os ex-Ministros da Justiça e da Fazenda, José Eduardo Cardozo e Joaquim Levy, ressaltaram a inclusão do dispositivo que se preocupa em evitar interpretações extensivas e, com isso, resguardar as manifestações políticas que tenham por objetivo a defesa ou a busca por direitos, garantias e liberdades individuais.

Durante a tramitação da proposta, deputados e senadores investiram em instrumentos regimentais que possibilitassem a supressão da excludente de ilicitude do texto. A votação da matéria no Senado Federal, em sede de Casa revisora, acendeu ainda mais o alerta de organizações nacionais e internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos, uma vez que a Casa optou pela supressão da cláusula de proteção à manifestação. Ao final, a exclusão foi revertida pela Câmara (Casa iniciadora) e o dispositivo, reintroduzido na proposta, convertido em lei – Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

No plano internacional, um traço comum nos esforços de cooperação é a dificuldade de se alcançar uma definição consensual e universal para o fenômeno do terrorismo. Nota técnica elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (Nota Técnica nº 15/2019- PFDC/MPF) destaca, em relação à América Latina, como, sob influência estadunidense, legislações antiterrorismo com conceitos abrangentes foram aprovadas em países como México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Paraguai, Equador, Colômbia e Argentina. Em relação ao Chile, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença em maio de 2014, no caso *Norin Catrimán e outros vs Chile*, e julgou, como contrária à Convenção Americana, a lei chilena que possibilitou a condenação por crimes de terrorismo de membros do povo indígena Mapuche que protestavam pela recuperação de suas terras ancestrais e pelo uso e gozo dos recursos naturais ali existentes (PFDC/MPF, 2019).

As discussões sobre a definição de terrorismo são, por excelência, um campo para disputa social e política. Independentemente dos conceitos jurídicos constituídos em legislações domésticas ou internacionais, o que sobressai é a possibilidade do seu

uso como um “rótulo”² político capaz de tornar qualquer debate inviável, já que a política oficial costuma impor restrições de diálogo e negociação com grupos terroristas (FRANCE, 2018, p. 83). Um exemplo disso é que Nelson Mandela, líder da luta contra o apartheid e ex-presidente da África do Sul, só em 2008 teve seu nome retirado de uma lista do Departamento de Estado estadunidense de organizações consideradas terroristas³.

No Brasil, a terminologia “terrorista” é utilizada há anos no debate público para fazer referência a movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Sem Teto (MTST)⁴. Essa tática de rotular/acusar de “terrorista” os movimentos e organizações sociais, assim como seus integrantes, remonta aos debates durante a Constituinte, quando a direita militar reagiu à inclusão do dispositivo constitucional que tipificou a prática da tortura (BARBOSA, 2017). A partir de 2001, o debate também esteve relacionado à política estadunidense, que denomina, como “terroristas”, organizações, movimentos, atividades e pessoas que se oponham aos seus interesses (FON FILHO, 2008).

Mais recentemente, a associação entre movimentos sociais e manifestações ao “terrorismo” tem reverberado dentro do próprio Palácio do Planalto. São constantes as manifestações públicas nesse sentido, sejam do Presidente da República, Jair Bolsonaro, de lideranças do governo ou de pessoas próximas a ele.

Tanto durante a campanha como após a posse, o Presidente eleito, Jair Bolsonaro, tem dado declarações públicas referindo-se às ações de ocupação de terras levadas a cabo pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) como ação terrorista. Em entrevista à jornalista da *RedeTV!*, Mariana Godoy, ao ser questionado sobre o que o seu governo faria com o MST, MTST, ONGs ou associações que

² Como também destacou o Professor Luis Felipe Miguel na banca de qualificação desta pesquisa.

³ Em 01 de julho de 2008, a Casa Branca anunciou que o presidente Bush havia assinado a legislação aprovada pelo Congresso que retira o Congresso Nacional Africano (o partido de Nelson Mandela) de uma lista do Departamento de Estado de organizações consideradas terroristas. Disponível em: <[http://g1.globo.com/noticias/mundo/0,,mul631852-5602,00-nome+de+nelson+mandela+e+apagado+de+uma+lista+sobre+terrorismo+dos+eua.html.](http://g1.globo.com/noticias/mundo/0,,mul631852-5602,00-<u>nome+de+nelson+mandela+e+apagado+de+uma+lista+sobre+terrorismo+dos+eua.html</u>./)> Acesso em: 01 de maio de 2021.

⁴ Em novembro de 2009, o jornalista Reinaldo Azevedo publicou, em seu blog na revista *Veja*, o artigo intitulado “O MST e o terrorismo oficializado”. No texto, argumenta que o MST admite invasões e depredação, atos tipicamente terroristas. Registra, ainda, que o Governo Lula se negou “a votar uma lei que caracterize os crimes de terrorismo justamente para preservar o MST, seu aliado”. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/o-mst-e-o-terrorismo-oficializado/>> Acesso em: 25 de julho de 2020.

defendem o meio ambiente, as terras indígenas ou a propriedade como área de preservação ambiental, o então candidato respondeu:

Jair Bolsonaro: Vamos lá, vamos por partes aí. Eu acho que todo mundo aqui mora em algum lugar. Uma grande parte é própria. Apartamento, casa, uma chácara, uma fazenda. Isso é sagrado. Qualquer invasão tem que ser repelida. Não interessa com que força, mas repelida e ponto final. As ações do MST têm que ser tipificadas como ato de terrorismo. (Entrevista concedida à *RedeTV* em 07/07/2018)⁵

Já na condição de Presidente da República, Jair Bolsonaro, em transmissão nas suas redes sociais, afirmou: “No que depender de mim, será tipificada [a ocupação de terra] como terrorismo.”⁶

O discurso ora se dedica ao repertório ou à tática de ação coletiva (ocupações de terra), ora se dedica a movimentos sociais específicos. MST, MTST e suas principais lideranças são os que, aparentemente, mais têm figurado como alvo dos ataques.

O ex-líder do governo na Câmara e atual líder da bancada do PSL, Dep. Major Vitor Hugo (PSL/GO), e a ex-líder do Governo no Congresso Nacional, Dep. Joice Hasselmann (PSL/SP), já se manifestaram publicamente acerca do tema.

Dep. Major Vitor Hugo: O MTST assim como o MST são duas organizações que muito bem podem ser enquadradas numa lei de terrorismo. O Congresso deve agir para coibir abusos e o eleitor deve ter em mente que a lei e a ordem são suas amigas e inimigas desses grupos que pretendem sequestrar o país. (Relato publicado na rede social *Twitter* em 10 de março de 2018)⁷.

Referindo-se às manifestações em Brasília contrárias à PEC 55/2016 (PEC do Teto dos Gastos Públicos) ocorridas em 29 de novembro de 2016, a Dep. Joice Hasselmann questionou em tom evidentemente retórico “Vamos, meu Brasil. Decida. Manifestação ou terrorismo?”⁸

O Deputado Major Vitor Hugo, como será visto no quarto capítulo desta pesquisa, também é autor do Projeto de Lei nº 1595/2019, visto atualmente como a principal ameaça por organizações da sociedade civil em relação à restrição do exercício do direito de protesto e manifestação. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos

⁵Disponível em: ><https://www.youtube.com/watch?v=1OoPCksiWFw>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

⁶Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=94N1nBF-M0I>> Acesso em: 1 de julho de 2020.

⁷Disponível em: <[https://twitter.com/search?q=terrorismo%20\(from%3AMajorVitorHugo\)&src=typed_query](https://twitter.com/search?q=terrorismo%20(from%3AMajorVitorHugo)&src=typed_query)> Acesso em: 19 de julho de 2020.

⁸ Disponível em: <<https://twitter.com/joicehasselmann/status/803766322173800448>> Acesso em: 19 de julho de 2020.

(CNDH), em 5 de abril deste ano, encaminhou, ao presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, ofício registrando preocupação com o avanço do projeto, que prevê modificações na legislação antiterrorismo no país. Em março de 2021, Lira, ao lado do deputado bolsonarista que sustentou a sua eleição para a presidência da Câmara no mês anterior, desengavetaram, em meio à pandemia, a proposta que estava parada desde 2019. Alerta o CNDH

A retomada da discussão sobre o Projeto de Lei nº 1595/2019, de autoria do Dep. Major Vitor Hugo, que ‘dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dá outras providências’ apresenta inúmeros riscos de retrocessos e prejuízos ao espaço democrático no país em razão do novo quadro conceitual em torno das definições de terrorismo e contraterrorismo que apresenta, bem como a possibilidade de criminalização da atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil. (LIMA NETO, 2021)

Em âmbito internacional, a relação entre protesto e terrorismo se repetiu em 2020 nos protestos antirracistas e antifascistas desencadeados pelo assassinato de George Floyd, mais uma vítima negra da violência policial nos Estados Unidos. Na ocasião, o presidente Donald Trump afirmou na rede social *Twitter* “*The United States of America will be designating ANTIFA as a Terrorist Organization*” (TRUMP, 2020). Também vale registrar o caso boliviano, uma vez que o Ministério Público do departamento de La Paz imputou formalmente, ao ex-presidente Evo Morales, o crime de terrorismo e pediu sua prisão preventiva por suposto envolvimento nos protestos de movimentos leais a ele, ocorridos após a polícia e o exército retirarem seu apoio e forçarem a sua renúncia (PROMOTORIA, 2020).

Acerca dos atos antifascistas no Brasil e em reiterado alinhamento com o que disse o presidente estadunidense, o Presidente Jair Bolsonaro voltou a se manifestar, classificando como *marginais e terroristas* os integrantes dos grupos que promoveram protestos contra o seu governo (CARVALHO, 2020). Deputados próximos ao presidente também apresentaram projetos de lei propondo alterações na Lei 13.260/2016 para *tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas*. É o caso dos Projetos de Lei nº 3010/2020⁹ e 3019/2020¹⁰.

⁹Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254161>> Acesso em: 19 de julho de 2020.

¹⁰Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254171>> Acesso em: 19 de julho de 2020.

A presente pesquisa tem como objetivo geral, portanto, analisar, através do mapeamento e da sistematização das proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como o debate sobre terrorismo segue reverberando no Congresso Nacional após a aprovação da Lei Antiterrorismo nº 13.260, que completou, em março de 2021, cinco anos de vigência. Pretende, ainda, responder as seguintes perguntas de pesquisa: a) os movimentos sociais, os protestos e as manifestações ocupam lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil? b) as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que visam propor alterações na Lei 13.260/2016 indicam um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas e protesto? E, por fim, c) a aprovação da Lei Antiterrorismo constitui-se como fenômeno empírico a ser observado pela literatura da Ciência Política nas análises sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* no Brasil?

Conforme se observa nos capítulos seguintes, a tramitação e a aprovação da Lei Antiterrorismo no Brasil acenderam o alerta de entidades nacionais e internacionais, além de movimentos sociais, que denunciaram os riscos e as ameaças da legislação sobre o exercício do protesto, de manifestações e organizações da sociedade civil. Tomando o alerta como ponto de partida, a hipótese de pesquisa que orientou o desenvolvimento do trabalho é a de que as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, que visam modificar a Lei 13.260 de 2016, reverberando o debate desencadeado pela tramitação da legislação no Congresso Nacional, indicam uma janela de oportunidade para a criminalização do protesto e de movimentos sociais no Brasil.

O que se verifica como resultado, entretanto, é que não só a aprovação da Lei 13.260 em si se constituiu como um caminho para a criminalização de movimentos sociais, mas o pleito eleitoral de 2018, que resultou na eleição e na posse de Jair Bolsonaro em 2019, reacendeu as oportunidades de recrudescimento por parte do Legislativo, especialmente no que diz respeito à afirmação da retórica política e de constituição de “rótulos” em torno do terrorismo. Os dados empíricos encontrados estão em diálogo com o cenário de retrocessos democráticos em curso e confirmam a hipótese aventada por setores da sociedade civil durante a tramitação e aprovação da Lei.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, conforme descrito abaixo.

O primeiro capítulo, ainda que em apertada síntese, revisita a literatura sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* através de autores como Jacques Rancière (2005), Colin Crouch (2003), Chales Tilly (2007) e Wendy Brown (2015 e 2019) para, em

seguida, explorar como a literatura nacional tem mobilizado esses conceitos e sistematizado marcos empíricos e chaves analíticas que ilustram o debate sobre a escalada de retrocessos democráticos em curso no Brasil. As discussões sobre desdemocratização e pós-democracia tendem a conferir centralidade para o baixo nível de participação no debate público e na formação da agenda política, razão pela qual o capítulo também aborda questões sobre os elementos que caracterizam a teoria elitista da democracia e a aversão ao conflito, para destacar como uma parte da Ciência Política subestimou os desafios de interpretá-lo como parte constitutiva da ação política e de aprofundar as reflexões sobre o papel do conflito no jogo democrático.

O segundo capítulo dedica-se à análise dos elementos que contextualizam o período em que se deu a apresentação, a tramitação e a aprovação da Lei Antiterrorismo, dando ênfase ao contexto dos protestos e mobilizações desencadeados em 2013, especialmente pelas denominadas *Jornadas de Junho*, e ao contexto dos megaeventos (Jogos Pan-americanos em 2007, Copa das Confederações, em 2013; Copa do Mundo, em 2014; Olimpíadas e Paraolimpíadas, em 2016), para tratar das repercussões no Congresso Nacional. Além de abordar o Seminário organizado pelas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, intitulado “Terrorismo e Grandes Eventos”, e os trabalhos desenvolvidos na Comissão de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), o capítulo também resgata como o tema das manifestações esteve em voga nos debates sobre a aprovação da Lei Geral da Copa e da Lei Geral das Olimpíadas.

O terceiro capítulo dedica-se ao resgate do histórico de criminalização dos movimentos sociais, no campo e na cidade, que fundamenta a preocupação sustentada por um expressivo setor da sociedade civil com a janela de oportunidade desencadeada pela tramitação da Lei Antiterror. O capítulo também explora o histórico de imputações de crimes políticos pela Lei de Segurança Nacional, suas origens e tipificação do “terror”, os debates sobre terrorismo durante a Constituinte e o texto promulgado em 1988, além das conexões deste com os debates de 2015 e 2016 durante a tramitação do Projeto de Lei 2016/2015.

Por fim, o quarto capítulo trata da fase propriamente mais empírica da pesquisa. A primeira parte dedica-se à análise dos dados coletados através dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que registram a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 2016/2015. A segunda parte dedica-se ao mapeamento, à sistematização e à análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que

visam propor alterações na Lei 13.260, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, ou que mencionam a Lei 13.260. Essa etapa do trabalho está diretamente orientada pela hipótese e pelas perguntas de pesquisa sugeridas como pressuposto para a análise.

Notas Metodológicas

Este trabalho se insere em um contexto de pesquisas mais amplo no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades – Demodê, na linha de pesquisa Democracia e Ativismo Político, especialmente no projeto intitulado “Crise da democracia e a ascensão do ultraliberalismo no Brasil: dimensões do retrocesso em marcha”¹¹. Nos anos recentes, o referido projeto de pesquisa tem investigado e discutido o processo de retrocesso democrático em marcha na sociedade brasileira a partir de análise teórica combinada com dados empíricos, que abordam especificamente três dimensões da escalada autoritária em curso: i) as reformas liberais no campo econômico após a ruptura institucional de 2016; ii) o fechamento e a desidratação de espaços de participação institucional no governo federal; iii) o endurecimento da legislação de repressão e de controle ao protesto. Esta dissertação expressa, ainda que timidamente, algumas das reflexões acumuladas e a riqueza desse trabalho coletivo.

A abordagem da presente pesquisa é de natureza predominantemente qualitativa (MARTINS, 2004), uma vez que essa se mostrou a mais adequada para o desenvolvimento dos objetivos propostos. Para a verificação da hipótese e alcance dos objetivos, a primeira etapa da pesquisa, essencialmente exploratória, consistiu na realização de uma extensa revisão bibliográfica e na delimitação do aporte teórico que subsidiou a análise dos dados coletados. Conceitos como democracia, participação, ação coletiva, repertório, movimentos sociais e sociedade civil pautaram o início da exploração bibliográfica, que avançou para a literatura sobre desdemocratização, pós-democracia e conflito. A leitura desse material também nos permitiu adentrar no debate sobre criminalização de movimentos sociais e resgatar um histórico das estratégias mobilizadas pelo Estado, não só do ponto de vista político, mas também jurídico.

De forma simultânea às leituras, dedicamo-nos à coleta de dados, através do mapeamento e da identificação das proposições legislativas em tramitação tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal que visam propor alterações na Lei 13.260 de 2016. As informações foram coletadas por meio de fontes primárias, através do sistema de busca disponível nos sítios eletrônicos de ambas as Casas Legislativas (www.camara.leg.br e www.senado.leg.br), onde utilizamos, como chave de busca no campo “assunto”: “Lei 13.260 de 2016”. As informações relativas à sanção e veto,

¹¹ A pesquisa conta com financiamento do CNPq e da FAP-DF por meio da concessão de duas bolsas de iniciação científica, atribuídas às discentes Beatriz Pessoa Pinheiro e Nhauana Heloisa Ribeiro Alves, ambas do curso de graduação em Ciência Política da UnB.

matérias apreciadas pelo Congresso Nacional, foram coletadas através do sítio eletrônico do Congresso Nacional (www.congressonacional.leg.br) e do Diário Oficial da União.

Ainda nesta etapa, identificamos, através da análise qualitativa dos dados sistematizados, a existência de proposições legislativas que estão diretamente relacionadas à Lei 13.260 de 2016, ainda que, quanto a ela, não sugeriram modificações expressas no texto normativo. Essas proposições estão identificadas no quarto capítulo, dedicado à análise empírica do material coletado.

Como dito acima, a pesquisa tem como objetivo geral analisar, através do mapeamento e da sistematização das proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como o debate sobre terrorismo segue reverberando no Congresso Nacional após a aprovação da Lei Antiterrorismo, que completou, em março de 2021, cinco anos de vigência. Pretende-se responder as seguintes perguntas de pesquisa: a) os movimentos sociais, os protestos e as manifestações ocupam lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil? b) as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que visam propor alterações na Lei 13.260/2016 indicam um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas e protesto? E, por fim, c) a aprovação da Lei Antiterrorismo constitui-se como fenômeno empírico a ser observado pela literatura da Ciência Política nas análises sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* no Brasil?

Dessa forma, em um segundo momento, a pesquisa avançou para a etapa de sistematização do conteúdo legislativo das proposições identificadas, ou seja, a análise do mérito político-jurídico da proposta, em diálogo direto com a segunda pergunta de pesquisa oferecida, para observar se as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que visam propor alterações na Lei 13.260 de 2016, indicam ou não um cenário de possível recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas e protesto.

Também aqui dedicamo-nos à sistematização das proposições em relação ao conteúdo que integra o item “justificação” na proposição legislativa (exigência regimental tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal para apresentação de proposições). O objetivo foi investigar, em diálogo com a primeira pergunta de pesquisa oferecida, se os movimentos sociais, os protestos e as manifestações ocupam lugar de destaque no debate político-legislativo sobre terrorismo no Brasil.

Além de explorarmos a leitura atenta de todo o material coletado, utilizamos, como estratégia para consolidação das informações coletadas, a elaboração de uma *ficha de análise de conteúdo*, de onde extraímos as informações dispostas nos gráficos e tabelas que constam na última etapa do quarto capítulo e que subsidiam as conclusões oferecidas pelo trabalho. A ficha de análise de conteúdo das proposições possibilitou a reunião de dados sobre a tramitação da matéria (ano de apresentação, a qualificação dos autores das propostas, sua profissão, partido, estado de origem, entre outros dados), bem como as principais intenções da proposta e as justificativas mobilizadas para a apresentação do texto.

No total, foram identificados 45 projetos de lei: 30 que propõem modificações na Lei 13.260 em tramitação na Câmara dos Deputados, quatro que propõem modificação na Lei 13.260 em tramitação no Senado Federal e 11 que mencionam a Lei 13.260 sem sugerir modificações no texto, todos em tramitação na Câmara.

Por fim, preocupamo-nos com o tratamento qualitativo de todo o material empírico e documental coletado, dialogando-os com a base teórica utilizada no projeto e com a terceira pergunta de pesquisa formulada (A aprovação da Lei Antiterrorismo constitui-se como fenômeno empírico a ser observado pela literatura da Ciência Política nas análises sobre *desdemocratização e pós-democracia* no Brasil?).

1 DESDEMOCRACIA E CONFLITO. UM PANORAMA DO DEBATE

1.1 Desdemocratização e pós-democracia

As análises que identificam a chegada de um contexto *pós-democrático* ou, ainda, um processo de *desdemocratização* no Brasil, estão ocupando agendas de pesquisa também na Ciência Política. Esse contexto já acumula algumas décadas de debate no mundo democrático-liberal, contribuindo para que a Ciência Política brasileira possa se debruçar sobre o fortalecimento da agenda neoliberal, de discursos de grupos abertamente antidemocráticos, anti-humanistas e conservadores, relacionando o caso brasileiro aos demais ao redor do mundo.

No contexto global, importantes acontecimentos ilustram o debate: o *Brexit*, marcado pela influência de algoritmos no processo eleitoral, expressou a vontade da maioria da população pela saída da Inglaterra da União Europeia; em referendo, a maioria da população colombiana votou contra o acordo de paz com as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC); nos Estados Unidos, Donald Trump foi eleito em 2016; na América Latina, assistimos às controversas destituições de Manuel Zelaya, em 2009 em Honduras, e de Fernando Lugo, em 2012 no Paraguai; em 2019, acompanhamos a onda de protestos em Hong Kong, que desencadeou um conjunto de alterações na legislação sobre protestos na região; além da renúncia forçada de Evo Morales e os desdobramentos do golpe na Bolívia.

Pesquisadores do Instituto V-Dem, vinculado ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo, na Suécia, confirmam, através do estudo *Autocratization Surges – Resistance Grows – Democracy report 2020*, publicado em março de 2020, o contexto de tendência autoritária crescente no mundo. Pela primeira vez neste século, o número de regimes autocráticos superou o de democracias: são 92 países nesses regimes, o que representa 54% da população mundial. A União Europeia registra o primeiro membro não democrático, a Hungria, que passou a ser classificada como um *regime autoritário eleitoral*. O estudo também retrata o Brasil como um dos protagonistas desse declínio democrático, ao lado de países como Turquia, Hungria, Polônia, Sérvia e Índia (MAERZ *et al.*, [s.d.]).

No contexto nacional, observamos, em 2016, o controverso processo de impeachment da então presidenta Dilma Rousseff (PT), as reformas constitucionais

propostas pelo Governo Temer – reforma trabalhista, Emenda Constitucional (EC) nº 95, que estabelece o teto de gastos públicos, e a tentativa de reformar o sistema previdenciário. Posteriormente, em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro e a aprovação, ainda nos primeiros meses de mandato, da Reforma da Previdência, da autonomia do Banco Central e da EC nº 109, conhecida, durante a sua tramitação, como PEC emergencial, que institui rigorosos mecanismos de ajuste fiscal.

Assistimos ao acelerado processo de esfacelamento do projeto constitucional de 1988 pela gradual captura e o esvaziamento das instituições de controle, a politização e a instrumentalização de órgãos de estado, a constante ameaça a jornalistas e à imprensa, à liberdade acadêmica e de cátedra, e a outros direitos socioeconômicos, civis e políticos, especialmente de proteção a minorias. No Brasil, assim como na América Latina, a maior inserção do recurso à “ideologia de gênero” no debate público tem criado oportunidades político-eleitorais pelo menos desde 2014, quando os itens referentes à igualdade e à diversidade racial e de gênero foram eliminados do Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso Nacional no mês de abril (BIROLI; VAGGIONI; MACHADO, 2020, p. 156).

A direita extremada, que se (re)apresenta na arena pública em diferentes vertentes, contribui para redefinir os termos do debate público e destruir consensos que pareciam assentados desde o final da ditadura militar (MIGUEL, 2019). Ganham destaque, ainda, a sofisticação dos instrumentos de repressão e a centralidade que a pauta da segurança pública tem ocupado no debate público, para citar apenas alguns exemplos.

Trataremos, neste primeiro capítulo, de definir e apresentar os principais marcos teóricos e empíricos que ilustram o debate sobre a escalada de retrocessos democráticos em curso no Brasil, revisitando especialmente a literatura sobre *desdemocratização* e *pós-democracia*. Assim, exploraremos as definições de *pós-democracia* de Jacques Rancière (2005) e Colin Crouch (2003), e as definições de *desdemocratização* desenvolvidas por Chales Tilly (2007) e Wendy Brown (2015 e 2020), para, em seguida, abordar como a literatura nacional tem mobilizado esses conceitos e sistematizado marcos empíricos que definem e ilustram o processo de retrocessos democráticos brasileiros (BALLESTRIN, 2018; CASARA, 2017; MIGUEL, 2018, SILVA, 2019; TAVARES e BENEDITO, 2018; OUTROS).

Pretendemos, ainda, abrir diálogo com a preocupação de autores que refletem sobre o lugar do conflito na teoria democrática contemporânea. É bem verdade que esse

debate teórico antecede o acúmulo sobre *desdemocracia* da última década. Entretanto, o fechamento dos espaços de participação institucional, associado ao aumento da repressão e do avanço de discursos autoritários e às tentativas de cercear a liberdade de protesto e manifestação por meio de instrumentos legais, além de ilustrar o acelerado momento de retração democrática, implica no desafio de resgatar o conflito para o primeiro plano da análise e refletir sobre sua importância para a construção da democracia.

Os conceitos de *pós-democracia* e de *desdemocratização* estão sendo mobilizados para preencher a necessidade de nomear e definir o processo em curso, apontando para o esvaziamento da democracia brasileira através de suas próprias instituições e dispensando reformas constitucionais para a implantação do autoritarismo. Não por menos, assistimos a declarações de cunho evidentemente antidemocrático que buscam se justificar em nome da própria democracia.

O termo *pós-democracia* está ligado originalmente às elaborações do filósofo francês Jacques Rancière, que desenvolve reflexões acerca do que denominou de “ódio à democracia” (RANCIÈRE, 2014). Para o autor, o ódio à democracia não é algo novo, assim como não o é o “discurso duplo”, que ora aplaude quem se propõe a espalhar “sua democracia pelo mundo através da força das armas” e ora crítica o governo democrático que “se deixa corromper pela sociedade que quer que todos sejam iguais e que todas as diferenças sejam respeitadas” (RANCIÈRE, 2014, p. 10). A democracia não é uma forma de governo corrompido e sim uma crise da civilização, como afirma o autor. O “novo”, para Rancière, estaria na consolidação de uma crítica que não se identifica com nenhuma das grandes formas históricas de críticas à democracia: nem com os doutos legisladores e aristocratas que decidiram compor com a democracia porque a viram como um fato incontornável, nem com a crítica marxista que denuncia as leis e as instituições da democracia formal como instrumento de poder da classe burguesa (RANCIÈRE, 2014, p. 9).

Em contraponto ao “mundo comum” da racionalidade, universalidade e do consenso ilustrado por Habermas, Rancière fornece pistas que ajudam a entender como as subjetividades se configuram em uma cena na qual o jogo comunicativo e dissensual se desenvolve, colocando em xeque uma ordem racional dominante que apaga conflitos, diferenças e resistências (LELO; MARQUES, 2014, p. 350). Voltaremos neste ponto no tópico seguinte.

A pós-democracia descrita por Rancière é àquela que elimina, essencialmente, a disputa, reduzindo-se aos mecanismos do Estado e da combinação/troca de interesses:

O consenso, segundo ele, não deixa que surjam intervalos entre o vivido e a norma: ele força uma coincidência entre ambos. Seu objetivo seria o de produzir uma sobreposição entre leis e fatos, de modo que as leis se tornassem idênticas à vida social, preenchendo intervalos e espaços vazios. A pós-democracia é descrita por Rancière como uma democracia que elimina a aparência e a disputa, ficando reduzida aos mecanismos do Estado e da combinação/troca de interesses. Essa democracia do consenso destrói a disputa e marca a redução da política ao discurso consensual do estado ou da lei, que promove mais do que um lastro consensual para a coexistência. A pós-democracia cimenta o programa do Estado, impõe uma percepção unidimensional do mundo em que conflitos e desentendimentos foram banidos do reino da visibilidade, da cena de aparência, retornando somente formas malignas, sob o signo da supressão e eliminação da alteridade. O consenso apaga a política porque ela está no dissenso, na luta e na contestação. (LELO; MARQUES, 2014, p. 166)

Na década seguinte, Colin Crouch trouxe significativas contribuições para o debate. O autor aponta que as análises dualistas – entre democracia e não-democracia – impossibilitam o avanço das discussões sobre a saúde da democracia e que o desenvolvimento do conceito de pós-democracia ajudaria na descrição de situações em que não estariam necessariamente em xeque os extremos da parábola democrática (CROUCH, 2004, p. 35). Ao fazer uso do prefixo “pós”, o autor propõe a construção de uma parábola em movimento, e, ao conceituar pós-democracia, confere centralidade ao baixo nível de participação dos *comuns* no debate público e na formação da agenda política (CROUCH, 2004).

A globalização, o neoliberalismo e a inédita rapidez com que o capital financeiro se movimenta trazem como consequência a sobreposição dos interesses do capital estrangeiro em detrimento da participação ativa dos *comuns* no debate público e na conformação da agenda política. A pós-democracia seria caracterizada pelo estreitamento das oportunidades de participação ativa das massas de cidadãos nos processos de agendamento e de tomada de decisões e pelo apassivamento crescente da maioria da população, decorrente da colonização das instituições democráticas por *empresas globais* (COELHO, 2020, p. 16). As empresas globais, por sua vez, seriam caracterizadas como detentoras de grande flexibilidade; com estruturas de poder e de produção descentralizadas; com significativo investimento em tecnologias de comunicação e informação; e na preferência por regimes de trabalho baseados em contratos temporários e outros instrumentos jurídicos facilitadores da desvinculação,

pelo menos no longo prazo, entre a empresa, seus donos e gerentes e a força de trabalho utilizada (COELHO, 2020, p. 25).

Em síntese, no cenário pós-democrático, restaria pouco ou nenhum espaço para que demandas por redistribuição de poder ou de riquezas possam alcançar o debate público, o jogo eleitoral se torna mero espetáculo, cujo papel dos cidadãos é passivo e manipulado, as decisões políticas são progressivamente relegadas a espaços imunes à influência da maioria e que anuncia, como única alternativa disponível, discursos técnicos e apolíticos (COELHO, 2020, p. 16). A pós-democracia, portanto, não seria uma ideia de “não-democracia”, o abandono das instituições democráticas e suas regras formais, mas indicaria um processo de esvaziamento realizado a partir de dentro dessas mesmas instituições pelos capitalistas (CROUCH, 2004, p. 28).

Charles Tilly, por seu turno, trata, no livro *Democracy* (2007), dos processos de construção e desconstrução de democracias em diversos países e do que elenca como sendo os mecanismos fundamentais de democratização e desdemocratização. Para Tilly, a democracia está nas relações fundamentais entre o Estado e os cidadãos, capaz de ser auferida através de quatro elementos fundamentais: amplitude; igualdade; proteção; e caráter mutuamente vinculante. A movimentação de um regime em direção aos polos mais elevados das quatro dimensões qualifica-se, para o autor, como democratização. Já o sentido inverso, uma movimentação em direção aos polos mais baixos, qualifica-se como desdemocratização (TILLY, 2013, p. 28-9).

Wendy Brown utiliza o termo desdemocratização para tratar dos avanços do neoliberalismo como racionalidade governante e chamar atenção para o processo de esvaziamento das democracias liberais.

Em contraste com um entendimento do neoliberalismo como um conjunto de políticas estatais, uma fase do capitalismo ou uma ideologia que libera o mercado para restaurar a rentabilidade da classe capitalista, junto-me à Michel Foucault e outros que concebem o neoliberalismo como uma ordem de razão normativa que, quando se torna ascendente, toma a forma de uma racionalidade governante que oferece uma formulação específica de valores, práticas e métricas econômicas para cada dimensão da vida humana. (BROWN, 2015 *apud* COELHO, 2020, p. 18)

Brown busca colocar luz sobre os efeitos do neoliberalismo na democracia liberal e como o Estado, por conta disso, passa a adotar um modelo de governança que opera na mesma lógica de uma empresa, através de redes dispersas de poder constituídas com o setor privado. Esse modelo de “governança” é responsável por

esterilizar o Estado da política conflituosa, insular o debate econômico e transformar a democracia em um sistema tecnicista, que observa meramente os procedimentos formais, supostamente neutros (BROWN, 2015, p. 127-8).

Brown segue aprofundando a análise sobre os avanços da razão neoliberal e os danosos efeitos sobre a democracia. Ao olhar para o cenário global de retrocessos democráticos a partir da perspectiva estadunidense, todavia, registra que, embora o neoliberalismo tenha pavimentado o terreno para o alinhamento de elementos como “princípios, políticas, práticas e formas de governar”, o “presente catastrófico” não teria sido o “rebento desejado pelo neoliberalismo, mas sua criação frankensteiniana” (BROWN, 2019, p. 19). O autor diz ainda que:

O argumento não é que o neoliberalismo por si só *causou* a insurgência da extrema direita no Ocidente de hoje, ou que toda a dimensão do presente, das catástrofes que produzem grandes fluxos de refugiados para a Europa e América do Norte até a setorização e polarização políticas geradas pelas mídias digitais, possa ser *reduzida* ao neoliberalismo. Meu argumento é que nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e de valoração, e que o ataque do neoliberalismo à democracia tem, em todo o lugar, infletido lei, cultura política e subjetividade política. (BROWN, 2019, p. 17)

Os autores que retratam a guinada neoliberal dos anos 1970, envolvendo principalmente os exemplos clássicos do Chile, com Pinochet; Grã-Bretanha, com Margaret Thatcher; e Estados Unidos, com Ronald Reagan, destacam a preocupação que se tinha com a tarefa de restringir o poder dos sindicatos (HARVEY, 2005; MARTINS, 2011). Perry Anderson (1996), ao fazer um balanço do neoliberalismo, aborda, para além das políticas neoliberais monetárias e fiscais, a preocupação dos governos em apalastrar greves e impor legislações antissindicais. Essa agenda antissindical pode ser compreendida atualmente para além das estruturas tradicionais de organização da classe trabalhadora, de forma que passou a incorporar outros mecanismos de restrição e controle social.

Não por acaso o avanço da agenda política de enquadramento dos conflitos expressados por movimentos sociais ocorre num período de retomada acelerada de uma agenda econômica neoliberal no país.

No Brasil, a ofensiva neoliberal dos anos 1990 foi interpretada a partir de diferentes definições conceituais (TRINDADE, 2017, p. 188). Roberto Schwarz, ao definir o contexto de implementação do neoliberalismo na sociedade brasileira, trabalhou o conceito através da noção de *desmanche*, referindo-se a um conjunto de

políticas voltadas aos setores privatistas da sociedade, passando pela desnacionalização da economia em favor de interesses estrangeiros, desmantelamento do aparelho produtivo estatal, privatizações, desregulação e desqualificação ideológica dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 (CF/88) (TRINDADE, 2017, p. 188).

É bem verdade que, diferente de outros países da América Latina, a onda neoliberal dos anos 1990 no Brasil encontrou resistências num campo político de esquerda amadurecido em função das organizações de derrubada do regime militar. Esse confronto de ideias pôde ser observado nas manifestações sociais contra a privatização de empresas estatais, como a Companhia Vale do Rio Doce em 1997. Entretanto, apesar de constituído como campo de disputa, não foi suficiente para impor uma derrota às forças neoliberais (DAGNINO, 2004). A razão neoliberal avançou enquanto projeto cultural, estando presente tanto na política como no local de trabalho, na educação, na jurisprudência e nas atividades cotidianas (BROWN, 2019).

Foi fácil pôr a culpa pelo seu destronamento no roubo de empregos por migrantes, minorias e outros supostos beneficiários não merecedores da inclusão liberal (mais escandalosamente, aqueles de religiões e etnias supostamente terroristas) e cortejados por elites globalistas. (BROWN, 2019, p. 13)

No Brasil, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff aparece como um importante marco empírico na literatura nacional sobre desdemocratização. Denominando de “golpe institucional” o processo que culminou no afastamento de Dilma da presidência, Silva (2019) destaca a “imprevisibilidade” como o elemento mais grave do contexto, para além da implementação de um projeto que não foi legitimado pelo voto [referindo-se ao governo Temer]: concretizadas a ruptura institucional e a constituição de um governo ilegítimo, abriu-se a “Caixa de Pandora”. A escalada do arbítrio a partir do recrudescimento das ilegalidades por parte de juízes e do Ministério Público, como as prisões temporárias sem provas, condenações sumárias e pressão para obtenção de confissões, pavimentou o terreno para que setores do Judiciário decidissem pela repressão a debates sobre o golpe em escolas e universidades, assim como pela perseguição a setores intelectuais críticos. (SILVA, 2019, p. 99).

O “golpe consumado”, segundo o autor, coloca como possibilidade a consolidação de um regime de “autoritarismo civil”. Os anos de debate acerca da transição e consolidação democrática traduzidos pela literatura da “transitologia” devem passar a ser seguidos na Ciência Política pelos debates sobre “desconsolidação da

democracia” e a “transição ao autoritarismo” (SILVA, 2019, p. 100). O autor também destaca a criminalização dos movimentos sociais e seus dirigentes, o aumento da repressão às manifestações populares e a ascensão de grupos paramilitares de direita que ameaçam e perseguem docentes, estudantes e jornalistas como elementos empíricos de destaque na conjuntura (SILVA, 2019, p. 99-100).

Avritzer, em perspectiva distinta, sistematiza a análise do caso brasileiro, especialmente o período de degradação institucional compreendido entre os anos de 2013 e 2018, sob a parábola de um pêndulo, que denominou de “pêndulo da democracia”. Esse pêndulo simboliza, para o autor,

[...] a oscilação política pela qual passa a política brasileira entre certos períodos históricos nos quais elites e massas partilham de um forte entusiasmo democrático e outros momentos em que a classe média adota uma visão antidemocrática, alinhada com as elites, e muitos setores populares aderem à rejeição da política ou a antipolítica. (AVRITZER, 2019, p. 16)

Entre os fenômenos empíricos que ilustram o atual momento regressivo em relação à democracia, o autor aborda as manifestações públicas de 2013 – iniciadas no campo de esquerda, mas que rapidamente foram transformadas em campo de expressão de setores conservadores –, as eleições presidenciais de 2014 – que já expressavam um alinhamento mais formal entre elite e classe média de um lado e setores populares do outro – e o ápice em 2015, que segue até o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016. Esses elementos levariam ao movimento de regressão do pêndulo democrático, com a diminuição da importância das eleições na discussão sobre o impeachment, o alinhamento judicial contra o governo eleito e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. (AVRITZER, 2019, p. 17).

A partir do impeachment em 2016, o autor acrescenta outros elementos à tendência antidemocrática, tais como o ataque do Poder Judiciário e das instituições de controle sobre o sistema político – que permitiu o afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados, uma ofensiva sobre a Presidência do Senado Federal, a suspensão de nomeações ministeriais e da prerrogativa presidencial acerca do instituto do indulto natalino – bem como a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro e a tentativa do uso das Forças Armadas na greve dos caminhoneiros em maio de 2018, elementos que completariam a adesão a uma política de segurança pública anticidadã (AVRITZER, 2019, p. 17-8).

Casara (2019), por sua vez, destaca que é justamente a normalização da violação dos limites democráticos, o que identifica como fato que se tornou regra no Brasil, que caracteriza o “Estado Pós-Democrático”: “o que era exceção no Estado Democrático torna-se regra na pós-democracia”. O autor traz considerações sobre o sistema de justiça criminal para o centro do debate e elenca um complexo de fatores que levaram à regressão autoritária do Estado brasileiro. Para os “indesejáveis”, o Estado Democrático de Direito nunca teria passado de uma aspiração, o que justificaria que uma parcela da população brasileira sequer perceba a mudança de paradigma.

O exemplo do Sistema de Justiça Criminal, trama simbólico-imaginária na qual o autoritarismo testa a sua aderência ao Estado, é significativo. Nele, os atores jurídicos (juízes, promotores de justiça, procuradores da República, etc.) passaram a adotar uma versão distorcida da *teoria do direito penal do inimigo*, mas funcional à racionalidade neoliberal, em que se promove a ampliação do âmbito das pessoas rotuladas de “inimigo”. Inimigo, por definição, é o não cidadão, aquele que não precisa gozar de direitos. Na pós-democracia, o inimigo é todo aquele que não possui valor de uso dentro da racionalidade neoliberal. (CASARA, 2019, p. 74-5)

Referindo-se ao conceito de “pós-democracia” desenvolvido originalmente por Crouch, Casara reitera as diferenças de exportação de percepções entre o Norte e o Sul global. As reflexões originárias do britânico estariam associadas a um contexto marcado por tentativas consistentes de implementação de um Estado do Bem-Estar Social, no qual os direitos fundamentais gozariam de algum prestígio. Nos países em que a luta contra concepções abertamente autoritárias e pela concretização de direitos básicos ainda está distante de ser dada como encerrada, a pós-democracia revela-se ainda mais complexa e dramática, tornando-se mais evidente a ruptura com o Estado Democrático de Direito e com os valores da democracia liberal no Sul global. (CASARA, 2019, p. 24-5).

Também nesse sentido, Biroli argumenta que os estudos sobre desdemocratização se concentram no enfraquecimento de normas e controles institucionais anteriormente confiáveis, em democracias vistas como sólidas, com especial atenção para a Europa do leste e central. O Sul global, entretanto, revela desenvolvimentos contraditórios e não lineares, que devem observar as relações entre democracia e desigualdades no seu desenvolvimento. A autora destaca que as desigualdades pós-coloniais e a história de instabilidade do autoritarismo ao longo do século XX tornam difícil que democracia e pós-democracia sejam colocadas em uma série sequencial. Referindo-se à metáfora do pêndulo elaborada por Avritzer, Biroli

argumenta que o enfoque restringe o olhar à dimensão institucional dos processos e que os padrões seletivos sobre classe, raça e gênero remetem às disputas em torno do sentido da democracia nos espaços institucionais e não institucionais. (BIROLI, 2020, p. 141).

A autora também explora a relação entre a agenda conservadora de gênero e os processos de desdemocratização em curso para sugerir outras evidências empíricas como objeto de análise. No Brasil e na América Latina, o ciclo de protestos de rua contra a “ideologia de gênero”, que teve início em 2016, ilustra o cenário:

Esses protestos levaram milhares de pessoas às ruas de diferentes países e cidades da região em oposição a políticas em três eixos: educação sexual e conteúdo educacional para promoção da igualdade de gênero e do respeito à diversidade sexual; casamento de pessoas do mesmo sexo e adoção por casais do mesmo sexo. (...) trata-se de reações a leis, políticas públicas e decisões de tribunais de Justiça, sobretudo de cortes superiores em países como Brasil, Colômbia e México. Há ainda reações voltadas especificamente para normas e decisões de cortes regionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. (BIROLI, 2020, p. 157)

Pretendemos explorar, nos capítulos seguintes, como o debate sobre terrorismo, desencadeado pela Lei 13.260/2016, associado ao passado recente de perseguição aos opositores do regime militar, às disputas na constituinte em torno do tema e ao longo histórico de criminalização de movimentos sociais e do conflito, pode contribuir na elaboração de um diagnóstico mais preciso sobre as conveniências de se descartar com tamanha facilidade o arranjo democrático que vigorou no Brasil até 2016.

O luto pela democracia liberal desfeita tem impedido uma análise mais aprofundada das fragilidades intrínsecas ao arranjo que vigorou no Brasil até 2016, que permitiram que ele fosse descartado com tamanha fragilidade quando foi conveniente. Torna-se urgente, então, produzir um diagnóstico que, propiciando uma compreensão mais fina da natureza do processo que enfrentamos, permita a elaboração de resistência mais eficiente. (MIGUEL, 2019, p. 22)

Os debates sobre desdemocratização e pós-democracia, como observado acima, conferem centralidade ao baixo nível de participação no debate público e na formação da agenda política. A lógica do inimigo interno consolidada na racionalidade dos sistemas de segurança e de justiça criminal brasileiros, a estratégia de influência estadunidense sobre a consolidação de legislações relativas ao tema do terrorismo e os instrumentos de exceção associados à matéria, o histórico de criminalização de movimentos sociais e de manifestações, as oportunidades desencadeadas pela realização

dos megaeventos esportivos e as experiências internacionais com legislações semelhantes, agravadas pela eleição de Jair Bolsonaro em 2018, sugerem a relevância de observarmos os riscos em curso no Congresso Nacional.

1.2 Reflexões sobre o papel do conflito na democracia

O debate no século XX é marcado pela abordagem elitista da democracia e pela proposta de competição eleitoral entre as elites políticas defendida por Joseph A. Schumpeter, em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, publicada originalmente em 1942. Na concepção schumpeteriana, a democracia define-se por ser um método de escolha dos governantes, encontrando em Max Weber um importante ponto de apoio (TRINDADE, 2017, p. 63). Schumpeter esclarece que “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisões políticas através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336 *apud* MIGUEL, 2002, p. 502).

A *competição eleitoral entre as elites* assume o núcleo central do debate, simbolizando um verdadeiro rebaixamento do ideal democrático, que passa a negar qualquer forma substantiva de soberania popular (MIGUEL, 2002, p. 502). Ainda que Schumpeter aponte alguns outros elementos como essenciais para que a democracia se mantenha e se fortaleça – liberdade de imprensa; uma burocracia forte, capacitada e eficiente; lideranças políticas altamente qualificadas; um bom grau de tolerância mútua para com as diferenças de opiniões entre os líderes políticos; e um autocontrole democrático representado pelo respeito às regras do jogo –, a abordagem teórica proposta pelo autor foi classificada por muitos como *minimalista*, por possuir um grau de exigência mínimo em relação à participação popular no processo político (TRINDADE, 2017). Nas palavras do próprio Schumpeter,

[...] de acordo com o ponto de vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais da palavra *povo* e *governo*. A democracia significa que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. (SCHUMPETER, 1961, p. 346 *apud* TRINDADE, 2017, p. 64)

O voto ganha destaque por expressar a forma máxima de participação popular na democracia. A elite capaz de disputar os votos disponíveis no *mercado* eleitoral é composta por indivíduos esclarecidos e aptos a governar, responsável por fazer a

democracia funcionar (TRINDADE, 2017, p. 65). Já os bons eleitores, destaca Trindade, são aqueles que respeitam a divisão do trabalho político: “eles são governados, enquanto a ação política cabe exclusivamente aos governantes” (TRINDADE, 2017, p. 67-8).

Merece atenção, entretanto, que a proposta teórica schumpeteriana edifica-se em autores da “teoria das elites” que escreviam em oposição aos movimentos democráticos e socialistas que cresciam na Europa entre o final do século XIX e o início XX. Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, fundadores dessa corrente – teoria das elites –, revelam, em suas obras, a apreensão com a atuação dos movimentos populares e buscam demonstrar que seus argumentos eram ilusórios. Segundo eles,

sempre vai haver desigualdade na sociedade, em especial a desigualdade política. Isto é, sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida, o que significa dizer que a democracia, enquanto “governo do povo”, é uma fantasia inatingível. (MIGUEL, 2002, p. 485)

Os teóricos das elites escrevem em oposição ao “espectro comunista” que demandava por uma efetiva participação da classe trabalhadora no processo político, como já havia sido anunciado por Marx e Engels em seus escritos. O malabarismo teórico de Schumpeter tratou, portanto, de conciliar princípios aparentemente inconciliáveis: quanto mais reduzida ou minimizada for a participação popular no processo político, melhor para a democracia (TRINDADE, 2017, p. 65-7). “Ou seja, quanto mais as pessoas comuns interferirem no processo político, maior é a chance de implosão do regime democrático” (TRINDADE, 2017, p. 68).

O período que antecede a Segunda Guerra Mundial é determinante para a repercussão e adesão da teoria schumpeteriana na Ciência Política, marcado por conflitos sociais e políticos de grande proporção. A ascensão do projeto socialista pela via revolucionária na Rússia em 1917 e a chegada de Adolf Hitler, em 1933, ao poder na Alemanha pela via eleitoral geraram enorme instabilidade política no continente europeu e passaram a representar uma ameaça real aos interesses de determinados países (TRINDADE, 2017, p. 68-9). “A presença popular na política passou a ser associada mais com o totalitarismo do que com a democracia” (MIGUEL, 2002, p. 499), de modo que a participação popular começou a ser relacionada ao conflito e à instabilidade política. Teóricos como Seymour Lipset e Samuel Huntington contribuíram

para reforçar as teses de Schumpeter e o ideal da estabilidade política foi erigido à meta da organização política, no lugar do ideal democrático (MIGUEL, 2002, p. 503).

Em síntese, a tradição inaugurada pela teoria elitista da democracia se edifica na preocupação em garantir, acima de tudo, a estabilidade política. A crítica à teoria clássica e sua defesa de uma racionalidade ideal desemboca na compreensão de que, para haver estabilidade política, é necessário que os níveis de participação sejam mínimos e circunscritos no perímetro da representação. A democracia, portanto, resume-se a um método de escolha de governantes e se expressa na competição pelo voto e pela garantia do processo eleitoral. Requer participação em níveis baixos, consenso em normas e regras e a defesa da democracia enquanto método.

Um contraponto fundamental à abordagem elitista é a chamada teoria da democracia participativa (ou teoria participacionista), que encontra na obra de Carole Pateman (PATEMAN, 1992[1970]) sua referência mais importante. Ao indicar a abordagem schumpeteriana como força motriz de uma perspectiva que aborda a participação política como verdadeiro perigo e ameaça à democracia, a autora cria o substrato necessário para defender a absoluta valorização do potencial participativo. Pateman resgata Rousseau e Mills para erguer a primazia da participação em seu arcabouço teórico. O ponto de encontro entre os autores reside na ideia de que o processo participativo, além de fundamental para a construção democrática, é absolutamente educativo e pedagógico (TRINDADE, 2017).

A teoria democrática participativa é capaz de abalar as bases dos pressupostos elitistas, expondo o fato de que a apatia política da maioria dos cidadãos é reforçada pelo sistema político da democracia representativa que se restringe ao voto em eleições periódicas. A abordagem participacionista não nega o desinteresse de grande parte da população pela política e apresenta uma compreensão mais complexa do problema para justificar o estímulo à construção de espaços participativos na vida cotidiana (MIGUEL, 2005).

A partir da sofisticação acadêmica dos argumentos, entretanto, Trindade destaca que as análises de Schumpeter, Sartori, Huntington, Lipset e cia ganharam um ar de *realismo*, enquanto aqueles que defendem um sistema político mais participativo passaram a ser (des)qualificados como *utópicos* ou *idealistas*, cujo pensamento estaria desvinculado da realidade concreta (TRINDADE, 2017, p. 80).

Superada, ainda que em apertada síntese, a apresentação da teoria elitista democrática e da teoria democrática participativa, se faz relevante destacar a

importância das chamadas teorias da transição democrática, especialmente para os processos de democratização da América Latina.

Ressalta-se, desde já, que o ponto central para o presente trabalho, como veremos mais à frente, não é discutir se a participação popular gera instabilidade ou conflito, mas, sim, como esse processo tem sido interpretado do ponto de vista teórico e, empiricamente, como repercute no debate sobre terrorismo e movimentos sociais no Congresso Nacional.

Em importante texto sobre o lugar do conflito na teoria democrática contemporânea, Gabriel Vitullo destaca que a responsabilidade por um eventual colapso das instituições democráticas passou a ser depositada nas costas daqueles que formam a base da pirâmide social:

Nesta divisão do fazer político, aos trabalhadores e, de modo geral, às massas populares caberia a autolimitação nas suas mobilizações, demandas e reivindicações, sob pena de colocar em risco a continuidade do regime democrático e de retornar aos horrores do regime precedente.
[...] O conflito aparece, assim, mais uma vez, como obstáculo a ser superado, como um elemento negativo para a preservação do equilíbrio político e para a existência da própria democracia. (VITULLO, 2007, p. 63-4)

Durante anos, significativo campo de pesquisa na Ciência Política brasileira se dedicou ao estudo da participação através da observação das dinâmicas colaborativas de interação Estado-sociedade, resultantes da ampliação de oportunidades de inserção institucional de ativistas, como as experiências do Orçamento Participativo e da ampliação do número de conselhos de gestão pública (paritários ou não) nacionais, estaduais e municipais, conferências temáticas nacionais, estaduais, etc. Nesse contexto, Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba propuseram, em importante artigo, a adaptação do conceito de repertório, concebido originalmente por Charles Tilly (1992) para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, em relações que envolvem dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Trabalhos importantes na literatura nacional destacaram como o caso brasileiro desafiou a concepção que toma o conflito como ponto central na interação Estado-sociedade, uma vez que se observava a atuação contínua dos movimentos no interior do Estado e a forte interação com agentes públicos, sobretudo em cenários nos quais se identificava o compartilhamento de projetos políticos (ABERS e VON BÜLOW, 2011; DAGNINO, 2002). Essa premissa justificou a elaboração de pesquisas que se dedicaram

a observar como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado e alcançam seus objetivos, trabalhando a partir de dentro do aparelho estatal (ABERS e VON BÜLOW, 2011).

Abers, Serafim e Tatagiba identificaram ao menos quatro rotinas consolidadas de interação: a) *protestos e ação direta*, por meio das quais os movimentos sociais historicamente expressam suas demandas pressionando os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização; b) *participação institucionalizada*, forma de interação caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficiais e guiados por regras previamente definidas e aceitas pelas partes envolvidas; c) *política de proximidade*, forma de interação que se dá através de contatos pessoais entre atores do Estado e da sociedade; e d) *ocupações de cargos na burocracia*, por onde amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários de Estado e as conexões personalizadas entre atores estatais e não-estatais são facilitadas (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Em abril de 2019, o Governo Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.759 de 2019 que, além de extinguir um conjunto de órgãos colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo grupos como comitês e comissões, revogou o Decreto 8.243 de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)¹². O decreto concretizou o indicativo de que o Governo Bolsonaro reduziria as esferas de participação social institucionalizadas, ampliadas no Governo do Partido dos Trabalhadores, mas anteriores a ele. Em alguma medida, esse processo de desmonte da participação em nível federal tem revelado os limites estruturais da mobilização institucional e das apostas que ativistas e estudiosos fizeram nas possibilidades de avanço democrático a partir de uma “construção conjunta” com o Estado (MIGUEL, 2018; TRINDADE e BUGIATO, 2020).

Por sua vez, o vigor e o estado quase que permanente de mobilizações sociais na segunda década dos anos 2000 têm estimulado o desenvolvimento do campo de estudo sobre protestos, área de investigação ainda incipiente na academia brasileira (TATAGIBA e GALVÃO, 2019). A Ciência Política brasileira tem se permitido encaixar os acontecimentos de menos de uma década em um enquadramento

¹² O Decreto desencadeou o surgimento da Campanha #OBrasilprecisadeConselho #OBPC, criada por uma rede de pesquisadores e pesquisadoras que se dedicam aos estudos sobre a importância das estruturas de participação para a democracia.

explicativo, tendo – em grande parte dos casos – as Jornadas de junho de 2013 como ponto de partida, o golpe jurídico-parlamentar de 2016 que culminou com o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff como percurso e a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, como resultado de um processo em curso, explorando chaves de pesquisa que contribuam para o desenvolvimento das análises (ALONSO, 2017; PINTO, 2017; AVRITZER, 2019; LACERDA, 2019;).

É bem verdade, como já destacado no tópico anterior, que o debate teórico sobre o lugar do conflito na teoria democrática contemporânea antecede o acúmulo sobre *desdemocracia* na última década. Entretanto, as reflexões sobre desdemocratização e pós-democracia tendem a conferir centralidade para o baixo nível de participação no debate público e na formação da agenda política. Assim, o fechamento dos espaços de participação institucional, associado ao aumento da repressão e do avanço de discursos autoritários e às tentativas de cercear a liberdade de protesto e manifestação por meio de instrumentos legais, além de ilustrar empiricamente o acelerado momento de retração democrática, implica no desafio de resgatar o conflito para o primeiro plano da análise e refletir sobre sua importância para a construção da democracia.

2 OS ELEMENTOS QUE CONTEXTUALIZAM O PERÍODO DA TRAMITAÇÃO E DA APROVAÇÃO DA LEI 13.260, DE 16 DE MARÇO DE 2016

2.1 O contexto de protestos e mobilizações

Estabelecendo como marco inicial o ano de 2013, movimentações sociais de caráter mais ou menos espontâneos ganharam o noticiário nacional pela mobilização de ações coletivas de confronto.

Os rolezinhos (2013), as manifestações de junho contra o aumento das passagens (2013), as manifestações em razão da Copa das Confederações e da Copa do Mundo (2013 e 2014), as manifestações feministas contra a aprovação do PL 5069/2013 que intensificaram o “Fora Cunha” (2015), os movimentos contrários e favoráveis ao afastamento da Presidenta Dilma Rousseff (2015 e 2016), a ocupação dos estudantes secundaristas nas escolas (2016), assim como as ocupações promovidas pelos movimentos ligados à Cultura ante o anúncio de dissolução do Ministério da Cultura (2016), as greves dos caminhoneiros (2015 e 2018) e a Greve Geral convocada por centrais sindicais em abril de 2017, as manifestações contra a agenda de reformas conduzida pelo Legislativo Federal no Governo Temer (reforma trabalhista, emenda Constitucional 95 – conhecida como PEC do teto dos gastos – e reforma da previdência), os atos em razão do brutal assassinato da vereadora Marielle Franco no Rio de Janeiro (2018), as manifestações em defesa da Educação (2019), além das ocupações promovidas por movimentos mais “tradicionais” no campo e na cidade (MST e MTST). Mais recentemente (2020), no contexto desencadeado pela pandemia de covid-19, manifestações conduzidas por torcidas organizadas denominadas de “antifascistas” em defesa da democracia e “breques” protagonizados por trabalhadores e trabalhadoras de aplicativos (“breques dos apps”) para denunciar a absoluta precarização das relações de trabalho, além de atos localizados que dialogam com a condução política de gestores públicos no enfrentamento à pandemia.

Nos estados, movimentos e coletivos locais também viram suas pautas repercutirem nacionalmente. É o caso do Movimento Ocupe Estelita em Pernambuco, a Ocupação Mercado Sul Vive no Distrito Federal, a ocupação Resiste Isidora em Minas Gerais e a ocupação da Vila Autódromo no Rio de Janeiro, para citarmos apenas alguns exemplos ligados à luta pelo direito à cidade.

As ações coletivas de protesto são reconhecidas pela literatura como sendo o principal recurso daqueles grupos que não têm acesso regular e privilegiado aos canais decisórios mais relevantes (TRINDADE, 2017, p. 121). Ainda que não sejam vistos como condição necessária ou suficiente, os protestos costumam ser associados aos movimentos sociais, aspecto relevante para a análise que pretendemos aprofundar no próximo capítulo envolvendo o debate sobre terrorismo e a repercussão do tema no Congresso Nacional a partir de 2016.

Eventos isolados de protestos não são suficientes para que se reconheça a existência de um movimento social (TARROW, 2011) e podem tomar forma mesmo na ausência de militantes vinculados a movimentos politicamente organizados (TRINDADE, 2017, p. 119). Portanto, é importante que se tenha em mente que movimentos sociais não se confundem com os meios empregados para realização de atos de protesto, tratados pela literatura da Ciência Política como *repertório*, a partir do conceito desenvolvido originalmente por Charles Tilly em 1976 e reformulado em 1995 (TILLY, 1995).

Segundo a definição de Tarrow, a ação coletiva pode assumir muitas formas – breve ou sustentada, institucionalizada ou disruptiva, monótona ou dramática – e torna-se de confronto quando empregada por *pessoas que não têm acesso regular às instituições, que agem em nome de exigências novas ou não atendidas e que se comportam de maneira que fundamentalmente desafia os outros e as autoridades* (TARROW, 2011, p. 19, grifo nosso). Para o autor, os movimentos sociais devem ser compreendidos enquanto *desafios coletivos, baseados em propósitos comuns e solidariedade social, em uma interação sustentada com elites, oponentes e autoridades* (2011, p. 9, grifo nosso).

Uma outra definição destacada na literatura, oferecida por James Jasper, alega que os movimentos sociais “são esforços persistentes e intencionais para promover ou obstruir mudanças jurídicas e sociais de longo alcance, basicamente fora dos canais institucionais normais sancionados pelas autoridades” (JASPER, 2016, p. 23).

Maria da Glória Gohn elenca três fatores sobre os quais atribui a dificuldade de interpretar e definir um movimento social na atualidade. Em primeiro lugar, as mudanças nas ações coletivas da sociedade civil; em segundo lugar, a mudança de paradigmas de análise empreendida por pesquisadores; por fim, as mudanças na estrutura econômica e nas políticas estatais. Gohn sublinha que:

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultura. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram a sua identidade; adversários e aliados; bases, lideranças e assessorias – que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações – práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações. (GOHN, 2014, p. 14)

A autora chama a atenção para o fato de que os movimentos sociais são criados e se desenvolvem a partir de grupos da sociedade civil e têm, nos direitos, uma fonte de inspiração para a construção de identidades. Sobre a relação que os movimentos sociais estabelecem com o direito, mostra-se relevante, ainda que romantizada, a contribuição de Celso Fernandes Campilongo, que aponta a existência de uma confiança dos movimentos sociais no direito, capaz de aflorar de três modos distintos: contra o direito, pelo direito e após o direito. Para o autor,

“contra o direito” significa, na essência, luta pela sua revogação, substituição ou por nova interpretação do direito vigente. No fundo, identifica-se um obstáculo construído pelo direito e procura-se remove-lo também através do direito. Não se trata, na verdade, de transgressão ou afronta ao direito, mas de modificação do direito. ‘Pelo direito’ representa a luta pelo reconhecimento e afirmação de direitos ainda não estabelecidos: conquista de novos direitos na lei ou na Justiça. “Após o direito” consiste na busca por eficácia: adoção de políticas, reorganização da jurisprudência em conformidade com os avanços legislativos, mudança de comportamento. Os movimentos sociais podem se valer – e, frequentemente, se valem – de todas essas frentes. Confiam na força simbólica do direito. (CAMPILONGO, 2012, p. 34 *apud* ALVARES, 2016, p. 102)

Nas palavras de Della Porta e Diani (2006, p. 107), “*social movements challenging forms of domination deeply embedded in cultural practices, lifestyles, mental habits, and inbred stereotypes offer a particularly fitting illustration of these dynamics*”¹³. Dessa forma, os movimentos sociais devem ser compreendidos enquanto atores que desafiam o sistema político, das elites e das autoridades (TARROW, 2011). E, como lembra Tilly, “as autoridades podem também incluir donos de propriedades, funcionários religiosos, e outros cujas ações (ou omissões) afetam significativamente o bem-estar de muitas pessoas” (TILLY, 2010, p. 137 *apud* TRINDADE, 2017, p. 122).

¹³ “Os movimentos sociais que desafiam as formas de dominação profundamente enraizadas nas práticas culturais, estilos de vida, hábitos mentais e estereótipos inatos oferecem uma ilustração particularmente adequada dessas dinâmicas” (tradução nossa).

Importa destacar, todavia, que a mesma ideia de heterogeneidade que recai sobre a sociedade civil deve recair sobre os movimentos sociais. Assim como assumir que a sociedade civil não tem uma essência democrática e que é preciso admitir que as relações políticas no interior desta são bem mais complexas do que se supôs em algumas abordagens (notadamente a habermasiana, que teve forte influencia no Brasil), é preciso assumir que nem todos os movimentos sociais são defensores de bandeiras progressistas e democráticas (TRINDADE, 2017). Essa afirmação se faz extremamente relevante no contexto de retrocessos democráticos apontados no presente trabalho, quando ressurgem, na arena pública, atores e discursos que resgatam experiências autoritárias, antidemocráticas, neonazistas, entre outras. Movimentos reacionários e extremistas também se valem de formas de protesto (atos e passeatas) como demonstrações públicas para expressar suas demandas.

O que não exclui, contudo, a relevância política do protesto na luta pela ampliação de direitos de cidadania e, menos ainda, a relevância do protesto para a articulação de demandas mobilizadas por movimentos sociais que se localizam no campo democrático e progressista. Como destacado pela análise de Tavares,

A jornada de trabalho definida em lei, o sufrágio universal, a vedação ao tratamento normativo que desfavorecia os negros, a liberdade de expressão e os direitos sexuais e reprodutivos são apenas alguns exemplos de atributos constitucionais dos Estados ocidentais contemporâneos que não podem ser suficientemente compreendidos senão mediante uma intensa e estreita associação a termos como greves, barricadas, boicotes, marchas, manifestos e bloqueios. Sem ativismo e, de um modo dramático, sem perdas humanas e radicalizações efetivadas por ativistas, dificilmente as noções de direitos humanos e de liberdades civis [...] fariam parte do nosso repertório jurídico-político. (TAVARES, 2012, p. 52 *apud* TRINDADE, 2017, p. 123)

Desde os tempos do período colonial, observa Maria da Glória Gohn, a história do Brasil é marcada por lutas empreendidas contra a dominação e a exploração econômica, destacando-se registros históricos de lutas protagonizadas por indígenas, negros e pobres: as lutas de Zumbi dos Palmares, a Inconfidência Mineira, a Conspiração dos Alfaiates, a Revolução Pernambucana, a Balaiada, a Cabanagem e Canudos, para citar apenas alguns exemplos (GOHN, 2000, p. 15).

Com o advento da República, o incipiente processo de industrialização e a substituição da mão de obra escrava pela assalariada, surge no país um contingente de trabalhadores urbanos que se organizam e protagonizam revoltas e protestos por serviços públicos e contra políticas locais, como os casos da Revolta da Vacina (1905),

Revolta da Chibata (1910), Revolta do Contestado (1912), ligas nacionalistas pelo voto e pela expansão da educação (1917) e atos contra o desemprego em São Paulo e Rio de Janeiro. Na década de 1920, destacam-se a Revolução dos Tenentes (1922), a coluna Prestes (1925-1927) e lutas em defesa da educação (GOHN, 2000).

Com a intensificação do processo de industrialização a partir dos anos 1930, a classe trabalhadora passa a ser constituída não apenas por imigrantes estrangeiros, mas também por migrantes nacionais, especialmente egressos do campo para a cidade, o que desemboca em reivindicações de caráter social como o Movimento dos Pioneiros da Educação e a Marcha Contra a Fome, ambas ocorridas em 1931. O processo de industrialização se intensifica ainda mais entre os anos de 1945 e 1964 com as possibilidades de instalação de indústrias multinacionais. Entre os anos de 1961 e 1964, eclodem centenas de greves no país e, no meio rural, são criados as Ligas Camponesas do Nordeste e o Movimento dos Agricultores Sem-Terra (MASTER), na região Sul. Na área da educação, surge o Movimento de Educação de Base (MED) (GOHN, 2000).

O golpe civil-militar empreendido em 1964 inaugura um novo ciclo e impõe uma série de obstáculos à continuidade das mobilizações populares. Sob a alegação do *perigo comunista* e com o objetivo de dar legitimidade ao novo regime e ampliar os poderes do governo, o Ato Institucional nº 1 investiu os militares de poderes constituintes e modificou significativamente a Constituição brasileira de 1946 para expandir os poderes do Presidente da República e reduzir os poderes do Congresso Nacional. Maria da Glória Gohn aponta que, entre os anos de 1964 e 1969, os movimentos de resistência ao regime militar foram escassos, à exceção das greves ocorridas na cidade de Contagem (MG) e Osasco (SP) (GOHN, 2000).

Tatagiba (2014) sistematiza três ciclos de protestos na história recente brasileira. O primeiro está compreendido entre os meses de novembro de 1983 e abril de 1984 e é marcado pelas manifestações em defesa da aprovação da Emenda Dante de Oliveira, que permitiria eleições diretas para Presidente da República. A Emenda foi derrotada no plenário da Câmara em abril de 1984 e a campanha pela sua aprovação ficou conhecida como Diretas Já. O segundo ciclo corresponde às manifestações da Campanha pela Ética na Política, ou Fora Collor, que exigiram o impeachment de Fernando Collor de Melo, primeiro presidente eleito na redemocratização, envolvido em denúncias de corrupção. Por fim, o terceiro ciclo corresponde aos protestos contra o aumento da tarifa do transporte público em junho de 2013. Até então restritas a algumas capitais, as

manifestações foram nacionalizadas a partir da forte repressão policial, provocando a redução das tarifas em várias cidades e a difusão de pautas variadas.

O processo constituinte de 1988, intenso e contraditório, por ser, de um lado, fruto da conquista da luta por direitos e, de outro, fruto da conservação política das instituições de poder, ainda que verificada a derrocada do regime autoritário, trouxe consigo a emergência de *novos movimentos sociais* (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2016, p. 101). Conduzidos por sujeitos coletivos que deram voz e visibilidade a outras esferas sociais e representativos da diversidade étnico-racial, cultural, geracional, de gênero e sexualidade, os movimentos sociais emergem, nesse contexto,

como uma potência de solidariedade ético-política na luta contra-hegemônica pelos direitos humanos, em uma sociedade agora em processo de democratização, porém ainda profundamente marcada por uma estrutura social oligárquica e autoritária, fundada e organizada historicamente sobre a divisão de classes sociais. (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 103)

Parte expressiva da literatura que se dedica ao estudo dos movimentos sociais nesse período parece propor a superação do paradigma marxista clássico focado eminentemente no aspecto economicista, determinante para explicar as ações coletivas da primeira metade do século XX. Identifica-se, no plano teórico, uma relevante influência da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), cuja proposta principal consiste em pensar o ativismo social voltado para a sociedade, e não para a esfera estatal (TRINDADE, 2017, p. 112). Para Habermas, Alain Touraine e Alberto Mellucci, expressões teóricas da TNMS, os movimentos sociais que emergem nesse contexto se distinguem dos antigos porque suas demandas não estão voltadas para o Estado e para a conquista de benefícios materiais. Por serem movimentos culturais, e não políticos, esses atores se preocupariam com a democratização dos hábitos, dos costumes e das práticas sociais (ALONSO, 2009; TATAGIBA, 2008; TRINDADE, 2017).

Os movimentos sociais pautaram, nesse período de abertura democrática, a ampliação do político pela transformação de práticas dominantes pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais antes excluídos. *Para ser plural, a política tem que contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação* (SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 53, grifo nosso). Ganham evidência, portanto, as experiências de procedimentalismo participativo em diversos países do Sul global, onde a redemocratização abriu oportunidades para que

novos atores fossem inseridos na cena política, instaurando uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição e uma nova gramática social, capaz de transformar as relações de gênero, de raça, de etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos (SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 54). As constituições dirigentes na América Latina, fruto de mobilizações sociais, caracterizaram-se pela abrangência jurídico-normativa, incorporando e anunciando um amplo rol de direitos e garantias fundamentais necessários para a superação dos regimes autoritários, ainda que esse processo não tenha sido acompanhado de transformações estruturais nas instituições do Legislativo, do Executivo e do Judiciário (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2016, p. 103).

Esse contexto de abertura dos espaços democráticos através das *instituições participativas* encontra grande respaldo na literatura da Ciência Política brasileira, que se dedicou à elaboração de estudos que confirmam a ampliação de oportunidades de inserção institucional de ativistas, como a ampliação do número de conselhos de gestão pública (paritários ou não) nacionais, estaduais, municipais, conferências temáticas nacionais, estaduais, etc (DAGNINO, 2002, TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2008; 2011; ABERS E KECK, 2008; BORBA, 2011; TEIXEIRA, 2013; ALMEIDA, 2017; TRINDADE, 2018). Trabalhos importantes na literatura nacional destacaram como o caso brasileiro desafiou a concepção que toma o conflito como ponto central na interação Estado-sociedade, uma vez que se observavam a atuação contínua dos movimentos no interior do Estado e a forte interação com agentes públicos, sobretudo em cenários nos quais se identificava o compartilhamento de projetos políticos (ABERS; VON BÜLOW, 2011; DAGNINO, 2002). Essa premissa justificou a elaboração de estudos que se dedicaram a observar *como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado* e alcançam seus objetivos trabalhando também a partir de dentro do aparelho estatal (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

Do ponto de vista global, pode-se assumir que o ano de 2011 representou uma guinada na forma de atuação dos movimentos sociais autônomos e do papel de mobilização das redes sociais nesse processo (CASTELLS, 2013). Uma profusão de protestos ganhou corpo no norte da África, a chamada Primavera Árabe, derrubando regimes no Egito e na Tunísia. Nos Estados Unidos e na Europa, com destaque para o Movimento *Ocuppy Wall Street* em Nova York e os Indignados em Madrid, na Espanha, milhares foram às ruas para protestar contra a crise econômica e financeira,

enquanto a maior parte da população amargava os efeitos da recessão e do elevado índice de desemprego. No Chile, o movimento estudantil realizou ações contra a privatização do sistema educacional, alcançando repercussão internacional.

O mês de junho de 2013, no Brasil, foi marcado por protestos contra o aumento da tarifa do transporte público, especialmente na cidade de São Paulo.

As denominadas *Jornadas de Junho*, em 2013, estão associadas a uma agenda geopolítica de indignação global e que podem ser compreendidas não somente como um *evento* de protesto, mas como um *processo* incerto e inacabado, que inclui, além de uma ampla reconfiguração do ativismo social, como sugerem Breno Bringel e Geoffrey Pleyers (BRINGEL; PLEYERS, 2015), uma reconfiguração na forma como o Estado lida com ele. São consideradas um marco na narrativa pós-redemocratização brasileira, não só pelo volume dos protestos e pela intensidade da repressão – pouco visível nos grandes centros urbanos, ainda que frequente no campo e nas periferias –, mas pela forma com a qual a própria repressão policial está entre as principais razões para a surpreendente massificação dos protestos (GOHN, 2014).

A demanda por tarifa zero pautada pelo Movimento Passe Livre está associada à agenda do direito à cidade, na qual o item da mobilidade assume centralidade, principalmente nas grandes capitais e em uma megalópole como São Paulo. A partir das reivindicações contra o aumento das tarifas do transporte público, foi aberta uma ampla discussão em torno do acesso aos serviços públicos, das políticas de mobilidade urbana, dos poderes representativos, da agenda legislativa federal, entre outros temas. A demanda por tarifa zero está associada ao desejo de ocupação da cidade e de circulação por seus espaços públicos, direito deliberadamente negado aos residentes da periferia no processo de produção das cidades.

Pablo Ortellado, sobre o Movimento Passe Livre nos anos 1980, 1990 e 2000, destaca:

A evolução da luta pela meia passagem dos anos 1980 para a luta pelo passe livre estudantil dos anos 1990 e dessa para a luta contra o aumento das passagens dos anos 2000 revela uma lógica de luta voltada para a ampliação de direitos que, devidamente desdobrada, remete à tarifa zero e à desmercantilização do transporte para todos. (ORTELLADO, 2013, p. 236)

Em artigo, Raquel Rolnik (2013) mostra que, até a eclosão das manifestações na praça Taksim (e das revoltas de junho no Brasil), o discurso hegemônico dos setores dominantes reduzia esses movimentos apenas a protestos pela falta de empregos, renda e democracia representativa, ou de uma combinação desses elementos, não levando em

conta os inúmeros e agendas, “sobretudo o questionamento do sistema – essa velha palavra que sintetiza o modo de produção econômico-político da sociedade” (ROLNIK, 2013).

O que ainda sobressai nas análises acerca dos significados das Jornadas de junho de 2013 é a relevante articulação de diversos grupos, muitos deles com visões antagônicas, que atuaram num mesmo evento, travando uma disputa pelo espaço de protesto e pelos resultados políticos destes.

Tatagiba, por sua vez, chama atenção para o que identifica como a principal inovação nos protestos de junho em relação aos ciclos anteriores de protestos no Brasil: a presença de estratégias violentas de confronto. Desde os primeiros momentos, a estética da violência se destacou tanto na rua como na cobertura pela imprensa. Pneus e latas de lixo incendiados, fachadas de bancos destruídas, estações de metrô depredadas, carros de emissoras de televisão atacados, tentativa de invasão de sede dos governos e do Legislativo, confronto aberto com a polícia (TATAGIBA, 2014, p. 55).

Para a autora, se a estética da violência foi uma marca do período, com a introdução da tática *black bloc* (novidade dos protestos pela justiça global em Seattle no ano de 1999), a ação desmedida e inconstitucional da polícia, com o uso de bombas de concussão, gás lacrimogênio e tiros de bala de borracha, ajudou a conflagrar ainda mais o clima nas ruas. As mobilizações de junho, assim como mobilizações massivas em geral, romperam com o jogo político rotineiro, testando a capacidade das instituições de lidar com o significado de democracia e participação popular.

No ciclo de protestos inaugurados na década de 1980 contra o estado ditatorial e que resultaram na Constituinte de 1988, parte significativa dos movimentos sociais apostou na democracia como projeto político e na participação democrática como forma de acesso e garantia de direitos. Essa aposta e a luta dela decorrente conferiram grandes discussões sobre participação popular, de forma que junho de 2013 interpelou os ganhos realizados por gerações sucessivas de militantes que mobilizaram reformas por dentro do Estado e através das regras do jogo democrático (TATAGIBA, 2014, p. 56).

Slavoj Zizek, em visita ao movimento *Ocuppy Wall Street* (Liberty Plaza, Nova York, em 2011), alertou:

Dirão que somos violentos, que nossa linguagem é violenta, referindo-se à ocupação. Sim, somos violentos no sentido em que Mahatma Gandhi (1869-1948) o foi. Somos violentos porque queremos dar um basta no modo como as coisas andam. Mas o que significa essa violência simbólica quando

comparada à violência necessária para sustentar o funcionamento do sistema capitalista global. (ZIZEK *apud* ALENCAR, 2013, p. 36)

Movimentos sociais também articulam marchas, ocupações e manifestações em calendários fixos, como é o caso do Acampamento Terra Livre (ATL), organizado pelo movimento indígena através da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) em defesa dos territórios e dos povos da floresta; do Abril Vermelho, mês em que a Via Campesina e o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Teto (MST) relembram, através de marchas e manifestações, o massacre de Eldorado dos Carajás, o Dia Internacional de Luta pela Terra, e intensificam a luta por reforma agrária; do Grito dos/as Excluídos/as, mobilizado pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) desde 1995, em contraponto aos atos de comemoração do Dia da Independência no mês de setembro; mas também da Marcha das Margaridas, da Marcha da Maconha, da Marcha das Vadias, das paradas de orgulho LGBT e outros atos de mobilização nacional que promovem a ocupação de vias públicas com maior ou menor grau de conflito a depender de um conjunto de variáveis exploradas pela literatura (TARROW, 1998 [2009]).

O estudo *World Protests 2006-2013*, publicado em 2013 (ORTIZ, *et al.*), analisa os protestos sociais entre 2006 e 2013 em 87 países, abrangendo 90% da população mundial, e constata a escalada dos protestos sociais nesse período e a sua elevada incidência na Europa. Ao mencionar o Brasil, o estudo cita os protestos em razão da instalação da Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, em 2006; as ocupações de terra promovidas pelo Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras sem Terra e a luta por reforma agrária; a campanha promovida pela Articulação do Semiárido Brasileiro; as greves, marchas e ocupações relacionadas com a crise do petróleo em 2008; as marchas, protestos e assembleias decorrentes do Fórum Social Mundial em 2009; ocupações relacionadas com a pauta do transporte público em 2011; marchas em mais de 20 cidades contra a corrupção e a favor da “faxina ministerial” proposta pelo Governo Dilma; as marchas, protestos e assembleias realizados na Cúpula dos Povos, evento paralelo à Rio+20 em 2012; as marchas, greves, protestos e ocupações que ganharam as ruas em 2013, nos meses de junho e julho.

Mais recentemente, no Brasil, artigo publicado por Tatagiba e Galvão (2019) apresenta um banco de dados onde se analisam as características dos protestos no contexto socioeconômico e político particular do período de 2011 a 2016, marcado pelos governos petistas. A base de dados registra o número de 1.285 protestos entre 1º

de janeiro de 2011, primeiro dia do Governo Dilma Rousseff, e 31 de agosto de 2016, dia em que se deu o seu afastamento em definitivo da Presidência da República pelo Senado Federal, com uma média de 222,6 protestos por ano, contabilizadas apenas as ações coletivas contenciosas de forma ampla. A base não inclui outras práticas que compõem o repertório dos movimentos sociais. No tocante a greves, tomando como base dados fornecidos pelo *Greves-Dieese*, a pesquisa indica curvas com comportamento similar à curva de protestos. Os picos, tanto de protestos como de greves, são nos anos de 2013 e 2016 (TATAGIBA; GALVÃO, 2019).

Levantamento feito anualmente pela Comissão Pastoral da Terra registra que, em 2014, foram realizadas 110 diferentes mobilizações de protestos das mais variadas ordens no espaço agrário do país (CANUTO, 2014, p. 136). Em 2019, cinco anos depois, os dados revelaram uma acentuada mobilização social, com o registro de 1.301 manifestações, envolvendo o engajamento de cerca de 240 mil pessoas. Ao todo, foram realizados, em média, 3,5 protestos por dia, o que representa, em relação ao ano de 2018, um crescimento de 142%, com 538 atos. Trata-se do maior volume de manifestações já registrado pela organização (BOND, 2020).

Já o relatório publicado pela organização não governamental Artigo 19 registra, no espaço urbano, a realização de 696 protestos, com 15 manifestações reunindo mais de 50 mil participantes. No levantamento realizado nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, incluindo o ano de 2014 até junho de 2015, consta a ocorrência de 740 protestos, além de manifestações emblemáticas em outros estados da federação. Incluem-se, nesse cenário, mobilizações contra o aumento das tarifas de transporte público no início de 2014 e de 2015, protestos contra a realização da Copa do Mundo em 2014, grandes protestos de oposição ao governo eleito em 2015, protestos em torno do direito de moradia e mobilizações realizadas pela categoria dos professores no estado do Paraná (ARTIGO 19, 2015, p. 14-21). A partir de 2015, organizações sem tradição de luta à esquerda convocam, com êxito, mobilizações massivas de protesto, o que não se via desde o restabelecimento da democracia (TATAGIBA, TRINDADE e TEIXEIRA, 2015, p. 197).

O que se faz presente na maior parte das análises, todavia, é o sentimento de *surpresa*, que se justifica, segundo Miguel, pelo fato de que a Ciência Política foi vítima da crença em sua própria narrativa dominante, que expressa que o conflito social estaria inteiramente englobado pelas instituições (MIGUEL, 2017). Outras reflexões acerca do papel do conflito na democracia e da legitimidade dos protestos apontavam para a ideia

de que a abertura para a participação institucional contribuía, paradoxalmente, para a criminalização da ação disruptiva quando ela extrapolava os limites da institucionalidade. Na prática, a ampliação dos espaços participativos institucionais estaria contribuindo para reforçar um discurso de criminalização daqueles movimentos sociais que se utilizam da ação disruptiva com regularidade (TATAGIBA, PATERNIANI E TRINDADE, 2012, p. 410).

Nesse sentido, Bringel pontua que apenas a participação que se encaixa em determinado marco sistêmico e que poderia contribuir para legitimar certas ações governamentais seria bem-vinda, enquanto todas as demais que supõem algum tipo de ameaça seriam criminalizadas (BRINGEL, 2011). Essa problematização estaria assemelhada, inclusive, ao debate acerca da relação entre o advento do sufrágio universal e a deslegitimação do protesto como forma de intervenção popular no processo político (TRINDADE, 2018).

2.2 Megaeventos e repercussões no Congresso Nacional

2.2.1 Seminário “Terrorismo e Grandes Eventos”

Cerimônia realizada no dia 21 de agosto de 2016 marca o fim do ciclo dos megaeventos realizados no Brasil, que teve início em julho de 2007, quando o país foi escolhido como sede da Copa do Mundo de 2014 e completado em 2009 com a cidade do Rio de Janeiro vencendo a cidade de Madrid na escolha dos Jogos Olímpicos de 2016. O Brasil esteve, a partir de então, no centro do debate esportivo mundial, tornando-se uma exceção ao sediar os dois maiores eventos esportivos do mundo em um mesmo ciclo, além de ser a primeira sede das Olimpíadas na América do Sul. Entre os Jogos Pan-Americanos de 2007 e os Jogos Olímpicos de 2016 (ambos realizados na cidade do Rio de Janeiro), foram momentos alternados de euforia e decepção, com efeitos econômicos, políticos e jurídicos que repercutem até os dias atuais.

Entre a promessa de desenvolvimento apresentada no programa “Cidade Olímpica” e a decretação do Estado de Calamidade no estado do Rio de Janeiro no dia 17 de junho, às vésperas da abertura dos jogos Olímpicos de 2016 – Decreto nº 45.692 de 17 de junho de 2016 –, os impactos e os legados são intensos e complexos, se observados para além do “sucesso” ou do “fracasso” de cada um dos megaeventos esportivos. Registra-se, entretanto, que as decisões da Federação Internacional de

Futebol (FIFA) e do Comitê Olímpico Internacional (COI) foram comemoradas e alardeadas como um sinal da importância do país no cenário mundial (ROCHA, 2020, p. 154-5). Isso representava a continuidade da política internacional desenvolvida pelos governos da época de posicionar o Brasil no mapa geopolítico mundial.

A uma semana do início da Copa do Mundo em 2014, pesquisa de opinião realizada pelo Instituto de Pesquisas Datafolha indicava que apenas 51% dos eleitores eram favoráveis à realização do evento esportivo. Esse percentual registrou queda acentuada se observado em relação às pesquisas realizadas pelo mesmo Instituto no ano de 2013 – que registrou 65% de aprovação – e em 2008, um ano após a escolha do Brasil como país sede – que registrou 79% de aprovação (DATAFOLHA, 2014).

Ao mesmo tempo em que sediar um megaevento esportivo já foi visto, especialmente nos anos 1980, como uma oportunidade política e “de desenvolvimento”, para as localidades do chamado Sul Global, os megaeventos tornaram-se espetáculos dispendiosos, tanto do ponto de vista orçamentário, como do ponto de vista da segurança pública, como parte do fenômeno da “guerra ao terror” iniciada a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (GIULIANOTTI; KLAUSER, 2010, p. 2). Giulianotti e Klauser afirmam:

In the past two decades, sport mega-event (SMEs) have become global occasions of enormous economic, political, and social importance. SMEs such as the Olympic Games or football's World Cup finals are global spectacles that, for host nations, impact directly on urban regeneration (BURBANK, ANDRANOVICH, & HEYING, 2002), tourism (DEGEN, 2004; EUCHNER, 1999), and international standing (AHLERT, 2006). [...] Arguably, over the last decade, and certainly since the 9/11 attacks and the subsequent “war on terror,” the strongest realm of SME expansion, in terms of cost and personnel, has centered on security and risk management. (GIULIANOTTI e KLAUSER, 2010, p. 2)¹⁴

Os autores registram o aumento exponencial nos custos com segurança nos jogos olímpicos *pre-9/11* e *post-9/11*, conforme sistematizado na tabela abaixo:

¹⁴ “Nas últimas duas décadas, os megaeventos esportivos tornaram-se ocasiões globais de enorme importância econômica, política e social. Os megaeventos como os Jogos Olímpicos ou as finais da Copa do Mundo de futebol são espetáculos globais que, para as nações anfitriãs, impactam diretamente na regeneração urbana (BURBANK, ANDRANOVICH, & HEYING, 2002), no turismo (DEGEN, 2004; EUCHNER, 1999) e na localização internacional (AHLERT, 2006). [...] Indiscutivelmente, ao longo da última década, e certamente desde os ataques de 11 de setembro e a subsequente ‘guerra ao terror’, o domínio mais forte da expansão dos megaeventos esportivos em termos de custo e pessoal, tem se centrado na segurança e gerenciamento de riscos” (tradução nossa).

Tabela 1 – Evolução dos gastos com segurança pública nos jogos olímpicos entre 1992 e 2012:

Ano	Local	Custo com segurança
1992	Barcelona	US\$ 66.2 milhões
1996	Atlanta	US\$ 108.2 milhões
2000	Sidney	US\$ 179.6 milhões
2004	Atenas	US\$ 1.5 bilhões
2008	Beijing	US\$ 6.5 bilhões
2012	Londres	US\$ 2.2 bilhões

(GIULIANOTTI e KLAUSER, 2010, p. 2)

Observa-se que, na década anterior ao atentado às “Torres Gêmeas” em 11 de setembro de 2001, os custos com segurança nos jogos olímpicos representaram: Barcelona, 1992, US\$ 66.2 milhões; Atlanta, 1996, US\$ 108.2 milhões; e Sidney, 2000, US\$ 179.6 milhões. Após 2001, os custos com segurança passaram a representar: Atenas, 2004, US\$ 1.5 bilhões; Beijing, 2008, US\$ 6.5 bilhões; e Londres, 2012, aproximadamente US\$ 2.2 bilhões.

Os custos elevados para a realização, que vão além da segurança, estão entre os elementos que justificam a redução no interesse de cidades no mundo em sediar os megaeventos. O Canadá realizou plebiscito entre seus habitantes para consulta sobre o interesse da população em sediar os Jogos Olímpicos de Inverno de 2026, situação em que 56% dos votantes manifestaram-se contrários no pleito (ROCHA, 2020, p. 154). “Se, em 2004, para os Jogos realizados em Atenas, o COI recebeu 11 candidaturas”, para os jogos de 2024 “apenas duas cidades se lançaram ao pleito – Paris e Los Angeles” (ROCHA, 2020, p. 155). Gian Franco Casper, até então membro do Comitê Olímpico Internacional, declarou ser mais fácil que os Jogos fossem realizados em países autoritários, uma vez que ditadores poderiam organizar os eventos “sem pedir permissão das pessoas” (SKY PRESIDENT, 2019).

No Brasil, às vésperas da Copa do Mundo, em 2013, ano em que o país sediou a Copa das Confederações, manifestações tomaram as ruas com críticas sobre os gastos e a legitimidade de se realizar tais eventos diante do cenário de pobreza local. Dizeres como “não vai ter Copa” ou “Copa para quem?” ilustram o período. Nos anos seguintes, as investigações sobre desvios e corrupção, incluindo a (polêmica e questionável) Operação Lava Jato, resultaram na prisão de doleiros, empreiteiros e gestores públicos envolvidos com a construção de empreendimentos para a Copa.

No tocante ao terrorismo, aos megaeventos e à atuação do Congresso Nacional, três relevantes Comissões parlamentares destacam-se no contexto: A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal e a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional. As três, juntas, organizaram, no dia 19 de setembro de 2013, o Seminário Internacional intitulado “Terrorismo e Grandes Eventos”.

Realizado no auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados, o objetivo do evento, dentre outros, foi o de apresentar e discutir cenários relacionados aos riscos inerentes à situação atual do Brasil como sede de importantes encontros de dimensão global; medidas que os governos e entidades privadas deveriam adotar para afastar riscos e garantir a efetiva segurança de atletas, turistas e de autoridades nos eventos esportivos; e, ainda, analisar as características e motivações de grupos responsáveis por ações terroristas. O Seminário, como consta na apresentação do evento, insere-se no processo de preparação do Brasil para os grandes eventos de 2014 e 2016 como uma contribuição do Poder Legislativo, no sentido de elaborar subsídios para a análise das “providências que estão sendo tomadas pelos encarregados da segurança desses eventos e, ao mesmo tempo, de conhecer, de colher informações e de compartilhar experiências com especialistas que se dedicam ao estudo desse fenômeno” (BRASIL, 2014, p. 11-12).

O texto de apresentação do Seminário, de autoria do Deputado Federal Nelson Pellegrino (PT/BA), presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN/CD), registra, entre outros pontos, que o terrorismo não é um fenômeno recente e que “na Antiguidade e na Idade Média, por exemplo, já havia relatos de ações que poderiam ser hoje classificadas como terroristas”. O deputado argumenta que, em razão da globalização, “conflitos aparentemente distantes, até mesmo indivíduos isolados ou em pequenos grupos podem se converter em agentes de um tipo inesperado de terror”. O que tornaria necessária a compreensão de que o terrorismo, a partir das expressões que tem assumido nas últimas décadas, é uma tarefa que não pode ser negligenciada nem mesmo no Brasil, em que “o terrorismo não é um fenômeno com presença histórica marcante” (BRASIL, 2014, p. 11).

O Presidente da Comissão, Dep. Pellegrino, segue argumentando que o Brasil tem sediado, na segunda década do século XXI, eventos de dimensões internacionais, tais como: os Jogos Militares de 2011, a Rio +20 em 2012, a Jornada Mundial da

Juventude com a presença do Papa Francisco, a Copa das Confederações, a Copa do Mundo que estava por vir e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos aguardados para o ano de 2016. “Associa-se a isso o fato de o Brasil ser um protagonista cada vez mais relevante no cenário internacional, apresentando-se nas últimas décadas um crescimento econômico e um desenvolvimento social que o elevaram a patamares inéditos”, circunstâncias que projetaram o país internacionalmente “tornando-o uma vitrine para o mundo” (BRASIL, 2014, p. 11-2). Justifica, portanto, a preocupação que deve ser assumida com o risco de atentados terroristas:

Nesse contexto, justifica-se que nós brasileiros nos preocupemos com os riscos de atentados terroristas nos próximos anos, O posicionamento do Brasil na arena internacional, como potencia *softpower*, respeitadora da soberania, da não intervenção e dos métodos democráticos na condução dos conflitos externos, poderia levar a uma avaliação de que o nosso país é pouco vulnerável a esse tipo de prática. No entanto, ainda que não sejamos alvos diretos de ações terroristas, não podemos nos descuidar do fato de que parcela do público que virá ao Brasil participar dos grandes eventos será composta por autoridades, delegações e cidadãos de outros países que podem ser alvo potencial de atentados e ações terroristas. [...] Ao realizar este debate, sinalizamos para a sociedade que no Congresso Nacional, estamos ciosos da necessidade de se avaliar os riscos de ações terroristas nos grandes eventos, por mais improváveis que sejam. Mais do que isso, estamos procurando entender o fenômeno para contribuir no sentido da redução máxima desse risco em nosso território. (BRASIL, 2014, p. 12)

Pellegrino também anuncia o desejo do Legislativo de que o Seminário pudesse contribuir com a construção de um marco conceitual em torno do tema e com a elaboração de uma legislação moderna “que proteja a nossa população, que proteja a nossa soberania e que proteja o nosso país”.

A mesa de abertura contou com a participação do Deputado Federal Walter Feldman (PSB/SP), do Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General José Elito Carvalho Siqueira, do Diretor de Inteligência do Departamento da Polícia Federal, José Alberto Legas, do Comandante da Brigada de Operações Especiais, General de Brigada Júlio César de Arruda – em representação ao Ministro da Defesa, Celso Amorim –, do Subsecretário-Geral de Política I, Embaixador Carlos Antônio da Rocha Paranhos – em representação ao Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo –, do Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Wilson Roberto Trezza, e do Chefe em exercício da Divisão Antiterrorismo do Departamento de Polícia Federal, Daniel Daher.

Destaca-se, das falas de abertura, a preocupação expressada pelo Deputado Federal Walter Feldman, ao defender que a tipificação do terrorismo pelo Parlamento deveria caminhar sem perder de vista a “preocupação com essa interface que [...] deve evitar a confusão com os movimentos sociais” (BRASIL, 2014, p. 15). O Deputado também fez menção, em seu discurso, aos Jogos Olímpicos de 2012 sediados em Londres, para ponderar que, mesmo com o elevadíssimo grau de preparo do evento com as questões de segurança, eventualmente isso não superaria que algum acontecimento de caráter terrorista pudesse vir a ocorrer.

Entre as falas de caráter mais institucional e técnica dos órgãos de defesa e segurança nacional, destaca-se a preocupação com o “sentimento de segurança coletivo” que ficaria como um legado para o país. “Nós vamos deixar, com essa iniciativa e outras tantas, não só da Polícia Federal e dos outros órgãos que estão imbuídos da defesa e segurança no nosso País, um legado para a nossa população e para o futuro do nosso País” (BRASIL, 2014).

Os painéis de exposição durante o Seminário organizaram-se através da seguinte distribuição temática: 1) “O Terrorismo do Século 21 e a Democracia”; 2) “Terrorismo e Crime Organizado”; e 3) “Terrorismo e Grandes Eventos”. Convidados com formações profissionais e acadêmicas diversas participaram de cada um dos painéis, com contribuições que abordaram desde a situação do crime organizado no Brasil como outros contextos internacionais.

A temática do primeiro painel certamente é a que mais se destaca para os fins da análise proposta nesta pesquisa. Entre os/as convidados/as para compor a mesa, estavam a Sra. Andrea Lodeiro, apresentada como especialista em terrorismo, inteligência e defesa e diretora do projeto chileno de inteligência AA Inteligência; o Sr. Marcelo Falak, apresentado como cientista político especialista em Relações Internacionais e editor do jornal argentino *Ámbito Financiero*; e o Sr. André Luís Wolosyn, apresentado como especialista em segurança, defesa e inteligência e analista de assuntos estratégicos. A abordagem de cada um dos convidados e convidada destacou aspectos distintos do tema, todos com pouca ou nenhuma ênfase direta para o eixo “democracia” sugerido pelo título do painel.

A Sra. Andrea Lodeiro aproveitou a oportunidade para alertar como a internet e as plataformas digitais estão sendo utilizadas por grupos e organizações terroristas, usando, como exemplo, o atentado de Mumbai, no ano de 2008. Resgatou, em sua apresentação, o surgimento de plataformas como o *Google*, em 1998, o *Google Maps* e

o *Gmail*, em 2004, o *Google Earth*, em 2005, o *Twitter* e o *Facebook*, em 2006 e 2007, e o *Google Street* no Brasil em 2010. Ao mencionar o *Youtube*, que recebia, na época, segundo ela, cem horas de vídeo por minuto, destacou como o grupo *Anonymous* ficou conhecido por fazer uso da plataforma para “lançar suas ameaças”. A palestrante também usou como exemplo a página do *Sendero Luminoso* acessível no *Facebook* com mecanismos de interação e aberta para o público. Após ilustrar o contexto em que via inserido o debate, destacou:

Bem, este é o contexto em que vivemos, é o cenário que nós temos: um cenário em que o terrorismo convive em uma dimensão informacional, ou uma dimensão cibernética. [...] As Nações Unidas também dizem que os organismos de segurança nos Estados podem aproveitar essa situação para, por exemplo, participar dos fóruns em que são compartilhadas informações sobre as ideias mais radicais, o que também está perfeito. Pode ser feita uma boa coleta de inteligência nas redes sociais e através da internet. Já existem contas no Youtube que desenvolveram todo um sistema de propaganda através de vídeos aos quais tem acesso todo o mundo [...] devemos tratar de estimular a própria comunidade a ajudar a controlar a proliferação do terrorismo nas redes sociais. (BRASIL, 2014, p. 27)

Observa-se, ante o argumento de que a internet e as redes sociais também podem ser instrumentalizadas de maneiras distintas, inclusive por organizações terroristas, seja para fins de contato e difusão das informações, seja para fins de propagação de ideias e arregimentar de integrantes, a defesa de coletas de dados e informações através de mecanismos de vigilância, controle e monitoramento sem qualquer preocupação com regulação.

O segundo convidado a tratar do tema foi o Sr. Marcelo Falak. Em perspectiva distinta, Falak destacou a preocupação com os controles de imigração e fronteiras, usando o caso da Argentina em comparação ao Brasil como base para comparações. Para ele, a Argentina, assim como o Brasil, via-se convencida de que estaria fora do radar de conflitos geopolíticos terroristas mundiais, especialmente porque tinha “grandes comunidades judaicas e árabes que conviviam sem dificuldade” deixando-os “a salvo” desse fenômeno. Entretanto, foram surpreendidos com ataques à Embaixada de Israel em Buenos Aires em 1992 e o bombardeio da Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA) em 1994. Por tais situações, a Argentina teria sido “agressiva na incorporação de tecnologia para o trabalho de inteligência e prevenção de futuros atentados, como o controle migratório”, reforçando-se a necessidade de que o Brasil deveria se preocupar com o mesmo tema, inclusive porque grande parte dos atentados e

do ingresso de terroristas na Argentina estaria se dando na região de Foz do Iguaçu, na tríplice Fronteira:

Hoje, então, o controle migratório tem um processo informatizado, em 80% do espaço fronteiriço, o que é um enorme avanço em relação à situação anterior. Sabe-se o que ocorre em cada um dos espaços em tempo real. [...] Nesse sentido, o que pode ser feito é estabelecer patrulhas móveis, reforçar a inteligência e avançar como foi feito na cooperação com o Brasil e com todos os vizinhos, para reforçar os trabalhos nas cidades localizadas nos dois lados dessas fronteiras, para poder identificar a população mediante a utilização e um passe de trânsito. (BRASIL, 2014, p. 29)

Dando continuidade às apresentações, o Sr. André Luis Wolosyn, terceiro painalista convidado, conduziu, através de uma abordagem um pouco mais conceitual, algumas reflexões sobre o tema. Após assumir, como ponto de partida, a inexistência de um conceito único entre os organismos internacionais para definir o que vem a ser o terrorismo, seja em razão da complexidade do assunto ou em razão das distintas abordagens criminais pelas legislações locais, arriscou conceituar o terrorismo como sendo “ações violentas praticadas por grupos ou pessoas com o objetivo de intimidar a população, ou segmento da sociedade, e coagir o Governo”.

Wolosyn destacou haver na classificação internacional três tipos de terrorismo: o *terrorismo internacional*, perpetrado por pessoas de diversas nacionalidades em território alheio (citando como exemplo os casos dos atentados de 11 de setembro, nos Estados Unidos); o *terrorismo nacional* ou *doméstico*, “em que os cidadãos praticam ações violentas contra sua própria sociedade, sua própria população e seu próprio território” (citando como exemplos os atentados de Oklahoma e da Ilha de Utoya, ambos em 2011); e o *terrorismo de Estado*, cuja definição consiste em “ações violentas praticadas pelo Estado contra sua própria população, no intuito de manter o controle sobre a opinião pública no país”.

Da mesma forma, apresentou classificações do terrorismo quanto ao seu *tipo*, observadas as motivações: o *terrorismo de guerra*, que:

diz respeito a ações amplas de sabotagem, assassinato de líderes, sequestros de militares, com o objetivo de fracionar as tropas e criar um abalo psicológico no efetivo que se encontra no teatro de operações, bem como naquele que ainda não foi para o teatro de operações, mas fica sabendo pela imprensa o que está ocorrendo. (BRASIL, 2014, p. 32)

O *terrorismo cultural*, que se caracterizaria pela perseguição a etnias vulneráveis (enumerando como exemplos conflitos no continente africano, a Guerra da Bósnia e

“problemas com as correntes do islamismo, sunitas e xiitas”); o *terrorismo religioso*, caracterizado especialmente pela intolerância a outras religiões (utilizando como exemplo o conflito histórico na Irlanda entre católicos e protestantes e os atuais conflitos na Síria); e o *ciberterrorismo* e o *bioterrorismo*, que surgiram em 2008 com o advento de novas tecnologias.

Wolosyn segue discorrendo que a primeira década do século XXI pode ser considerada como a *década do terror*, cujo marco inicial é o atentado de 11 de setembro nos EUA, praticado pela rede terrorista Al-Qaeda, de Osama Bin Laden. Em 2003, baseando-se na *tese da defesa preventiva*, o presidente George Bush assinou o *Patriot Act*, levando o país a liderar uma forte coalizão de invasão ao território iraquiano. Wolosyn destaca como consequência o fato de as agências de inteligência terem se multiplicado e passado a adotar um modelo de monitoramento de *vigilância global*. Na década seguinte, ocorreu o terrorismo do tipo “lobo solitário”, praticado por indivíduos que “não possuem contato ou relação com grupo terrorista, não conhecem nada sobre grupo terrorista”, mas, destaca o painelista, “têm ideologia”. (BRASIL, 2014, p. 34).

Ao situar o Brasil no debate, além de apontar como maior vulnerabilidade a imensidão geográfica, indica a existência de brechas legislativas, já que o art. 4º da CF repudia o crime de terrorismo, o art. 5º torna-o crime inafiançável, a Lei de Crimes Hediondos caracteriza-o como hediondo, a Lei de Segurança Nacional menciona *atos terroristas*, mas nenhuma das legislações citadas desenvolve o conceito do que seria terrorismo:

Nós consideramos um crime, nós o repudiamos internacionalmente, nós assinamos praticamente todas as convenções e resoluções internacionais, especialmente da Organização das Nações Unidas, mas nós não o tipificamos internamente. E parece que isso é uma questão fundamental para que possamos começar a atender essa questão e considerar com mais efetividade a ameaça terrorista, como uma ameaça real. (BRASIL, 2014, p. 34)

Ao caminhar para a conclusão, Wolosyn aborda preocupação com a relação entre terrorismo e movimentos sociais, no seguinte sentido:

Temos condições de preparar uma legislação que seja bastante ampla. Nós não podemos, ideologicamente, às vezes, considerar movimentos sociais, mas isso vai ser estudado. Depende, como eu falei, da característica do país, depende da cultura do país. Na verdade, eu fui um pouco mal interpretado numa palestra que dei na ONU. Vazou depois, pelo WikiLeaks, que eu havia dito que, no Brasil, era impossível uma legislação antiterrorista, porque criminalizaria os movimentos sociais. (BRASIL, 2014, p. 35)

Wolosyn conclui referindo-se aos documentos divulgados pelo site *WikiLeaks* em 2010, nos quais, em relatório elaborado em novembro de 2008 pelo Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Clifford Sobel, constavam o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e os movimentos sociais em geral como obstáculos para a criação de uma lei antiterrorismo no Brasil. O texto menciona Wolosyn (citado no documento como “Solosyn”), analista de inteligência estratégica na Escola Superior de Guerra, que, em conversa com o Embaixador, afirmou que o Governo Lula estaria “repleto de militantes esquerdistas que tinham sido alvo de leis da era da ditadura militar criadas para reprimir a violência politicamente motivada” e que, por isso, dificilmente sancionaria uma lei que poderia enquadrar “os grupos com os quais simpatiza” uma vez que “não existe maneira de redigir uma legislação antiterrorismo que exclua as ações do MST”. O documento também registra que o Planalto teria recuado no desenvolvimento de uma legislação antiterror por razões “políticas” (TERRA, 2010)¹⁵.

O documento divulgado trata-se, aparentemente, de um extenso memorando com relatos sobre a conjuntura política local e as avaliações acerca das possibilidades de tramitação de uma legislação antiterrorismo no Brasil, indicando o interesse do governo estadunidense no assunto. Entre outras coisas, também cita a manifestação do Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Cezar Britto, após ter tomado conhecimento de que o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) estaria prestes a concluir a elaboração de uma proposta legislativa sobre o assunto:

The influential Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, the Brazilian bar association) criticized the government for pushing legislation that was, according to OAB's president Cezar Britto, in reality a thinly veiled move to criminalize the actions of social movements and those fighting for equality. (WIKILEAKS, 2010)¹⁶

Em entrevista após a divulgação do conteúdo da mensagem encaminhada pelo Embaixador dos EUA no Brasil, o coordenador do MST, João Pedro Stédile, respondeu:

¹⁵ A íntegra do documento pode ser consultada através do link: https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA440_a.html. Acesso em: 14 de abril de 2021. O texto afirma: “Solosyn noted that there was little chance that this particular government, stacked with leftist militants who had been the object of military dictatorship-era laws designed to repress politically-motivated violence, was going to put forth a bill that would criminalize the actions of groups it sympathizes with, such as Landless Movement (MST), for ‘there is no a way to write an anti-terrorism legislation that excludes the action of the MST’”.

¹⁶ “A influente Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) criticou o governo por promover uma legislação que foi, de acordo com o presidente da OAB, Cezar Britto, um movimento um pouco velado para criminalizar as ações dos movimentos sociais e daqueles que lutam pela igualdade” (tradução nossa).

É evidente que as pressões do governo dos EUA, tentando influenciar governos democráticos e progressistas a aderirem à sua sanha paranoica de terrorismo, visa criminalizar e controlar qualquer movimento de massas que lute por seus direitos e que ocasionalmente representem manifestações contra os interesses das empresas estadunidenses. (TERRA, 2010)

O contexto dos megaeventos também impulsionou o desencadeamento de outras iniciativas no Congresso Nacional que merecem, ainda que numa breve síntese, ser registradas: a atuação da Comissão Parlamentar de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) e a aprovação da Lei Geral da Copa.

2.2.2 *A Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI*

A Lei nº 9.883, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), em 07 de dezembro de 1999, conferiu ao Congresso Nacional a atribuição de controle e fiscalização externa da atividade de inteligência, na forma de ato estabelecido pelo próprio Congresso Nacional.

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§2º O ato a que se refere o *caput* deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência. (BRASIL, 1999)

Em novembro de 2013, ano em que o ciclo de megaeventos coincide com grandes manifestações no país e com a publicação de documentos classificados como ultrassecretos que indicam que a Agência de Segurança Nacional estadunidense (NSA, na sigla em inglês) teria como alvo de espionagem a então Presidenta Dilma Rousseff e seus principais assessores (DOCUMENTOS, 2013), o Congresso Nacional promulgou a Resolução nº 2, de 2013-CN, que substituiu o Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, enquanto comissão permanente do Congresso Nacional. A

Comissão tem como objetivo assegurar que as atividades de inteligência desenvolvidas pelo Sistema de Inteligência brasileiro sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal, “em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade” (Art. 2º da Resolução nº 2, de 2013-CN).

O primeiro relatório de atividades disponível na página da Comissão no site do Congresso Nacional (relativo ao ano de 2013) registra o Senador Fernando Collor como o primeiro presidente da Comissão, sendo sucedido, naquele mesmo ano, pelo Deputado Federal Nelson Pellegrino. Entre os nove requerimentos apresentados naquele ano, estão o de realização do Seminário Internacional sobre “Terrorismo e Grandes Eventos”, realizado em conjunto com a CREDN da Câmara dos Deputados (sobre o qual tratamos anteriormente) e outros relacionados ao caso da espionagem do governo norte-americano ao governo brasileiro¹⁷. Já no relatório de atividades relativo ao ano de 2014, também disponível para consulta no sítio eletrônico da CCAI no site do Senado Federal, observam-se quatro requerimentos que dialogam com a presente pesquisa. O requerimento nº 2 de 2013 e o requerimento nº 7 de 2013, que solicitam, respectivamente, informação ao Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e ao Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) sobre as atividades de inteligência e contra inteligência referentes à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014; e os requerimentos nº 12 e nº 13, que solicitam, respectivamente, informação ao Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e ao Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) sobre um “acordo firmado entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Governo Venezuelano”.

O relatório das atividades da CCAI no ano em que o país sediaria a Copa do Mundo de Futebol (2014) não registra qualquer menção ao terrorismo, em qualquer perspectiva, apesar da centralidade assumida pelo tema no seminário realizado no ano anterior. Vale ressaltar que os documentos e relatórios encaminhados pelo Poder Executivo para a CCAI são sigilosos e não estão disponíveis para consulta pública, o que significa que a afirmação acima pode não se sustentar em outras circunstâncias de análise. O que não reduz o fato de que, no ano anterior ao envio do Projeto de Lei nº 2016 de 2015 pelo Executivo ao Legislativo, em regime de urgência constitucional, o tema não se fez relevante para a comissão de controle das atividades de inteligência.

¹⁷ Disponível para consulta em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=449>> Acesso em: 17 de abril de 2021.

Do que fora possível extrair dos relatórios de atividade de cada um dos anos seguintes da CCAI, o ano de 2015 foi o último de maior atividade na Comissão. Isso porque os anos seguintes (2016, 2017, 2018 e 2019) registram um número extremamente reduzido de encontros e todos de natureza meramente protocolar. Desde a publicação da Resolução de 2013, que reformulou a Comissão, o ano de 2015 também se destaca pela publicação de um Relatório de Atividades mais extenso e detalhado, com o registro de audiências abertas para o público, com transmissão pelos canais de televisão da Câmara e do Senado e pela internet. É apenas nesse relatório que observamos que a temática do terrorismo ganha uma maior expressividade. O termo “terrorismo” aparece 29 vezes, todas elas relacionadas à transcrição das falas dos convidados que compuseram a mesa da audiência pública que tratou do “balanço da atuação da Inteligência nos grandes eventos realizados no Brasil nos últimos anos e dos preparativos para os Jogos de 2016”¹⁸.

A audiência pública, realizada no dia 13 de outubro (após o encaminhamento do projeto de Lei nº 2016 de 2015 pelo Executivo Federal, que se deu em 18 de junho de 2015), teve como convidados o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, o diretor-geral da ABIN, Wilson Roberto Trezza, o diretor de Inteligência da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), William Marcel Murad, e o coordenador da Seção de Contraineligência da Subchefia de Inteligência Operacional do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, coronel Marcelo Silva Rodrigues, entre outros (BRASIL, 2015, p. 16).

Segundo convidado a falar, o diretor-geral da ABIN, Wilson Trezza, destacou que a experiência da Agência com grandes eventos teve início muito antes da realização dos jogos esportivos, reforçando a atuação na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio +20) em 2012, nas reuniões do Mercosul e dos BRICS, além dos Jogos Mundiais Militares, da Jornada Mundial da Juventude, da Operação Hileia Pátria da Amazônia e das oito Operações Ágatas, de forma integrada com outros órgãos e Ministérios (BRASIL, 2015, p. 17 e 39). O diretor também destacou a atuação da Agência nas ações preventivas de combate ao terrorismo, acompanhando redes sociais e

¹⁸ Foram realizadas quatro audiências públicas ao longo do ano de 2015 no âmbito da CCAI. Uma teve como tema a situação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), duas voltaram-se à discussão sobre a reforma da legislação de Inteligência, e uma quarta tratou do balanço da atuação da Inteligência nos megaeventos. 2015 também foi o primeiro ano em que, sob a presidência da Deputada Jô Moraes (PCdoB/MG), a CCAI pode disputar a aprovação de emendas ao Orçamento (Lei Orçamentária Anual – LOA), direcionando-as para o desenvolvimento das atividades de inteligência (Resolução nº 3, de 2015 – CN).

interagindo com órgãos públicos e entes privados (como hotéis, agências de turismo e companhias aéreas), além de destacar a ligação do órgão com o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo, da Organização dos Estados Americanos (CICTE) (BRASIL, 2015, p. 18 e 40). Trezza também reiterou que a Inteligência funciona independentemente de grandes eventos, mas que tais momentos são propícios para o desenvolvimento das atividades, especialmente através da integração entre os setores de inteligência, segurança pública e defesa (BRASIL, 2015, p. 41).

Dentre as atividades desenvolvidas pela ABIN, Trezza destacou:

(i) a realização de 260 relatórios de avaliação de risco, com identificação de possível interferência indesejada no evento; (ii) pesquisa de credenciamento de nacionais e estrangeiros, interessados em participar da Copa do Mundo; (iii) capacitação de 800 servidores, inclusive nos âmbitos estadual e municipal; (iv) produção de 1.650 conhecimentos ou documentos de inteligência no período da Copa do Mundo; (v) monitoramento de cerca de 15 situações de risco de suspeitos de atividades terroristas; (vi) registro de 5.134 situações que deram origem aos relatórios de inteligência; e (vii) desenvolvimento de ferramentas de tecnologia de informação e das telecomunicações, como painel de grandes eventos e Projeto Arena. (BRASIL, 2015, p. 56)

Chama a atenção que, logo na sequência, Trezza ressaltou a relevância da produção desses conhecimentos a partir das atividades desenvolvidas para os grandes eventos. Como exemplo, citou as avaliações e acompanhamentos das manifestações ocorridas em 2013, à época da Copa das Confederações e, nesse ponto, admitiu o monitoramento de indivíduos considerados, genericamente, “extremistas”: “Como consequência, não houve impacto desse tipo de manifestação na Copa do Mundo. Foram feitos identificação e acompanhamento de indivíduos considerados extremistas e supostas ameaças à cerimônia de abertura (BRASIL, 2015, p. 56)”.

Ao concluir a sua apresentação, o Diretor-Geral da ABIN também destacou a importância da segurança para o clima de tranquilidade no decorrer dos eventos e para a projeção da imagem do Brasil no cenário mundial. Citou, ainda, a realização de “eventos-teste” que ilustram o trabalho da Agência “antes, durante e depois do evento, com prevenção e antecipação de fatos prejudiciais ao bom funcionamento da segurança na competição”. Usou, portanto, como exemplo, os “eventos-testes”, como o ocorrido na cidade do Rio de Janeiro no mês de agosto daquele ano. Trezza citou a seguinte lista de atividades realizadas, entre elas, novamente, o monitoramento de comunidades vítimas de remoções para construção de instalações olímpicas e movimentos paredistas/grevistas:

(i) realização do monitoramento, com produção de 33 sínteses de inteligência; (ii) registros de cerca de 180 situações no painel dos grandes eventos, com análise de inteligência; (iii) produção de 21 análises de mídia nacional e internacional a respeito do que acontecia nos eventos-teste, com repercussão interna e internacional; (iv) realização de 27 relatórios de inteligência, com os seguintes temas: aspectos da segurança pública nas regiões olímpicas, remoção das comunidades para construção de instalações olímpicas que geraram algum tipo de situação incômoda, dinâmicas sociais dos movimentos paredistas, dos movimentos grevistas, e sistema de proteção das instalações olímpicas; (v) realização de briefings diários com os oficiais envolvidos nos centros de comando e controle regionais, na Coordenação Geral de Defesa de Área do Ministério da Defesa, no Centro do Comitê Olímpico, na CO-Rio e no Centro Integrado de Segurança. (BRASIL, 2015, p. 58)

Ao ser questionado a respeito da preocupação com manifestações populares por ocasião da Copa do Mundo e da Copa das Confederações, Trezza afirmou que não houve nenhuma manifestação que não tenha sido prevista antecipadamente pela Inteligência brasileira. Tudo, segundo ele, foi mapeado e informado com antecedência. (BRASIL, 2015, p. 59).

Registra-se que o tema do terrorismo também apareceu com certa relevância na audiência pública realizada em 14 de julho de 2015, destinada a discutir a reforma da legislação brasileira de Inteligência, quando o Presidente da Associação Internacional para Estudos de Segurança e Inteligência, Denilson Feitoza Pacheco, trouxe, como conclusão de sua exposição, dois aspectos práticos imediatos que, de maneira geral, demandariam atenção: “prever o que fazer, ao menos no que tange ao terrorismo; e prever o que fazer em relação às operações, ações de busca, técnicas operacionais e Inteligência de sinais” (BRASIL, 2015, p. 47). Também na conclusão das suas reflexões, Joannisval Brito Gonçalves indicou o tema do terrorismo como uma realidade importante sobre a qual a CCAI deveria adotar postura mais propositiva (BRASIL, 2015, p. 51).

Observa-se, entretanto, que, mesmo que o tema do terrorismo e o tema de protestos e manifestações tenham ganhado evidência, especialmente na fala do então Diretor-Geral da ABIN, não se pode concluir pela relação de causa e consequência entre os mesmos. O que não reduz a relevância das informações acerca da utilização dos órgãos de Inteligência do Estado para fins de monitoramento e controle social sob a justificativa de se tratar, genericamente, de “indivíduos extremistas”.

2.2.3 *A Lei Geral da Copa e a Lei Geral das Olimpíadas*

Por fim, também em razão dos megaeventos esportivos sediados no Brasil, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.663 de 2012, conhecida popularmente como Lei Geral da Copa, que desencadeou intensos debates acerca do controle do exercício do direito de manifestação.

O Poder Executivo encaminhou, em 2011, para apreciação do Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2.330 (PLC nº 10 de 2012 no Senado Federal), a fim de dispor sobre as “medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014”, conhecido popularmente como Lei Geral da Copa. Entre vários outros pontos, inclusive de premiação a jogadores campeões dos torneios mundiais de 1958, 1962 e 1970, a legislação estabeleceu um conjunto de sanções civis e penais para aqueles que causarem algum tipo de distúrbio nos arredores do estádio.

O texto da proposta original encaminhada pelo Poder Executivo restringia que o público portasse ou ostentasse cartazes, bandeiras, símbolos ou outros sinais com mensagens ofensivas, de caráter racista, xenófobo ou que estimulasse outras formas de discriminação (art. 34, IV). Após modificações sugeridas por parlamentares na comissão especial e posteriormente em plenário, o texto aprovado em junho de 2012 proibiu a utilização de bandeiras para outros fins que não o da “manifestação festiva ou amigável”, de forma que o §1º logo em seguida expressou as preocupações em torno do exercício da liberdade de expressão:

Art. 28. São condições para o acesso e permanência de qualquer pessoa nos Locais Oficiais de Competição, entre outras:
(...)

X – não utilizar bandeiras, inclusive com mastro de bambu ou similares, para outros fins que não o da manifestação festiva e amigável.

§1º É ressalvado o direito constitucional ao livre exercício de manifestação e à plena liberdade de expressão em defesa da dignidade da pessoa humana.
(BRASIL, 2012)

Esses comandos estariam combinados com a leitura e interpretação dada pelo “Código de Conduta no Estádio para a Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014” que, em 2013, estabeleceu os “itens proibidos”, entre eles, o disposto no item *h*:

Materiais relativos a causas ofensivas, racistas ou xenófobas, tema de caridade ou ideológico, incluindo, mas não se limitando a cartazes, bandeiras,

sinais, símbolos ou folhetos, objetos ou roupas, que possam interferir com o aproveitamento do Evento por outros espectadores, tirar o foco desportivo do Evento ou que estimulem qualquer outra forma de discriminação. (FIFA, 2013)

A avaliação sobre o que seria o tema “ideológico” caberia à Autoridade da Copa do Mundo que, segundo o mesmo documento, poderia, mediante “revistas pessoais”, remover os itens proibidos.

Depois de aprovada, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF) através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5136) para questionar a constitucionalidade do §1º do art. 28 da referida legislação, argumentando a contrariedade do dispositivo aos artigos 5º, IV e 220 §§2º e 3º da Constituição, impondo limites à liberdade de expressão. O partido argumentou que:

Percebe-se, portanto, que o §1º do art. 28 da Lei n. 12.663/2012, ao limitar a liberdade de expressão à “defesa da dignidade da pessoa humana”, possibilitou que as “autoridades da copa” excluíssem dessa noção a manifestação, por exemplo, de “tema ideológico”, a ampliar sobremaneira a “avaliação” da “autoridade da copa”. A partir dessa amplíssima limitação, o acesso de visitantes ao estádio poderá ser restringido se, por exemplo, o cidadão estiver usando uma camisa com os dizeres “QUERO EDUCAÇÃO PADRÃO FIFA”. Para tanto, a autoridade da copa, a pretexto de estar amparada no Código de Conduta Ética da FIFA que, por sua vez, ampara-se na limitação prevista no §1º do art. 28 da Lei n. 12.663/2012, impedirá o acesso do visitante ao estádio, em manifesta violação ao direito de liberdade de expressão. (ADI 5136, 2013)

O dispositivo contestado perante o STF foi inserido no projeto por meio da Emenda de Plenário (aditiva) nº 27, de autoria do Deputado Federal Vicentinho (PT/SP), que registrou, na justificação da proposta, referindo-se ao direito de manifestação, o que segue:

A presente emenda visa garantir o pleno exercício do direito de manifestação a todos que estiverem de algum modo ligados as atividades da Copa no Brasil. Caso analisemos com cuidado o histórico de grandes eventos esportivos realizados no mundo nos últimos anos, encontraremos vários exemplos de falta de apreço de grandes empresas patrocinadoras e organizadores ao dissenso e à manifestação de setores excluídos da sociedade.

É imprescindível deixar claro a todos que participarem direta ou indiretamente da Copa que nosso país preza a democracia (em sua plenitude e com todos os direitos e garantias que lhe são inerentes) acima da busca desenfreada do lucro. Por conseguinte, faz-se necessário garantir o livre exercício do direito de manifestação e a plena liberdade de expressão, sob pena de se tornar possível o desvirtuamento de tais dispositivos e sua utilização para cercear manifestações inerentes à vida de um Estado

Democrático de Direito. (Emenda de plenário nº 27 citada em petição anexada pela Advocacia Geral da União nos autos da ADI 5136)

Em julho de 2014, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, relator da matéria, o Tribunal julgou, por maioria, improcedente a ação, restando vencidos os Ministros Marco Aurélio e Joaquim Barbosa.

Em 2016, dispositivo legislativo de idêntico teor foi inserido na Lei nº 13.284, de 10 de maio de 2016, conhecida como “Lei Geral das Olimpíadas”. Articulados em torno da plenária intitulada “Jogos da Exclusão”, um conjunto de 40 organizações sociais denunciaram artigos que limitam a liberdade de expressão, o livre trabalho de ambulantes e comerciantes informais, e a criação de tipos penais que enquadrariam àqueles que modificassem símbolos e marcas dos Jogos Olímpicos (FASE, 2016). Em meio ao conturbado processo de deposição da presidenta Dilma Rousseff, 23¹⁹ organizações assinaram nota pública intitulada “Lei Geral das Olimpíadas é um retrocesso para a Democracia que ainda pode ser barrado” com apelo para que o Planalto vetasse os dispositivos considerados mais danosos ao ambiente democrático:

Megaeventos como a Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, dada sua repercussão global, costumam ser acompanhados por iniciativas governamentais que criam leis específicas para regulamentar atividades durante sua realização. Em muitos casos, porém, tais normas levam à violação de direitos fundamentais e sociais consagrados. Exemplo claro disso é a aprovação, da mesma forma como ocorreu anteriormente na Copa do Mundo de 2014, da Lei Geral das Olimpíadas (PLC 02/2016). O texto já foi aprovado e agora está nas mãos da presidenta Dilma Rousseff. Em um momento no qual a Democracia enfrenta sérios ataques, o veto da presidenta a essa proposta pode representar um sinal claro de que a defesa aos direitos fundamentais é prioridade de sua administração. (...) A determinação prévia de conteúdos permitidos e proibidos é uma clara limitação a protestos e à livre manifestação de ideias e opiniões. Isso é especialmente preocupante pois sabe-se que a ocorrência de megaeventos no Brasil não é de aceitação unânime pela população e o direito constitucional à liberdade de expressão deve ser garantido em qualquer situação, não podendo as entidades organizadoras se blindar de críticas por este meio ou impedir que o espaço público seja utilizado para manifestações de toda natureza. (...) Por todos esses motivos, a Lei Geral das Olimpíadas representa um retrocesso e merece o repúdio de todos que desejam que o megaevento esportivo a ser sediado no Rio de Janeiro preze pelos direitos humanos. Para que as Olimpíadas não

¹⁹ Assinam a nota: Artigo 19, Associação Juízes para a Democracia (AJD), APG-UFRJ, Central dos Movimentos Populares (CMP), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, Conectas Direitos Humanos, Fase, Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, Grupo Tortura Nunca Mais – Bahia, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul – PACS, Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, Justiça Global, Observatório das Metrôpoles, Mandato Coletivo Flavio Serafini, Mandato do Vereador Renato Cinco, MUCA – Movimento Unido dos Camelôs, Movimento Palestina Para Tod@s, Movimento SOS Estádio de Remo, Núcleo Anticapitalista 1º de Maio Rede Jubileu Sul Brasil e Terra de direitos.

acarretem em mais violações, não restará à Presidência da República outra medida que não a aplicação do veto integral à lei. (ARTIGO 19, 2016)

O que convém ser observado para os fins propostos na presente pesquisa é o fato de que, em razão do ciclo de megaeventos, o tema da liberdade de expressão e o direito de manifestação esteve, por inúmeras vezes, em voga nas discussões no Congresso Nacional.

2.2.4 *A Operação Hashtag*

Finalmente, registra-se a operação realizada pela Polícia Federal e batizada como “Operação Hashtag”, em 21 de julho de 2016, duas semanas antes da abertura dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016, que inaugurou a aplicação da Lei n. 13.260 de 2016. Nesse dia, o Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes (hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal), convocou coletiva de imprensa para apresentar ao público a fase ostensiva da Operação, que, até então, seguia em segredo de justiça, e esclarecer a prisão dos dez suspeitos de “planejar ataques durante a Olimpíada”. Trata-se “aparentemente de uma célula amadora, sem nenhum preparo” e as prisões significam “o afastamento da possibilidade, ainda que remota, de terrorismo na Olimpíada”, afirmou o Ministro. (GOMES, 2019, p. 78).

A notícia ocupou 14 minutos do noticiário de maior audiência no país, o Jornal Nacional, com imagens dos suspeitos algemados sendo transferidos para o presídio de segurança máxima em Campo Grande/MS. A cobertura internacional seguiu o mesmo tom. O *New York Times* estampou: “Com proximidade da Olimpíada, Brasil prende 10 em plano terrorista”; a BBC: “Olimpíada do Brasil: dez presos por planejar terror”; a CNN: “Polícia brasileira prende 12 suspeitos de planejar atos terroristas durante Olimpíada” (JORDÃO, 2017). O Procurador, Rafael Brum Miron, do MPF Curitiba, ao sintetizar sua denúncia de 328 páginas, circunscreveu a disposição dos suspeitos em praticar o atentado no Rio no campo da “intenção” (ROSSI, 2016). “O que existe é uma troca de mensagens”, disse o mesmo em entrevista, para justificar a ausência de indícios que comprovariam a prática de atos concretos.

Os réus da *Hashtag* foram denunciados em setembro de 2016 a partir de dois artigos específicos. O principal deles é o art. 3º que trata do crime de “promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista”, com pena de cinco a 8 anos de prisão. Alguns dos indiciados

também responderam por formação de quadrilha e corrupção de menores e Leonid El Kadre de Melo, apontado como líder do grupo, foi o único a responder por “realizar atos preparatórios de terrorismo”, definido no art. 5º da Lei.

A denúncia e as investigações revelam as formas de vigilância à disposição do Governo através no monitoramento de aplicativos de troca de mensagens (como o Telegram, por onde a Polícia Federal interceptou o grupo “Defensores de Sharia”), além da vigilância dos suspeitos em seu comportamento virtual (GOMES, 2019, p. 78).

A denúncia traz uma centena de imagens e um total de 62 trechos de diálogos e frases extraídas de grupos do Facebook e do Telegram. Nesses trechos, apenas sete contêm alguma menção à Olimpíada. Duas advindas de um perfil não identificado pela polícia. Das cinco restantes, quatro são atribuídas a Alisson Luan de Oliveira, de Saquarema (RJ); a mais contundente indica uma intenção de envenenar as águas do Rio de Janeiro. (JORDÃO, 2017, n.p)

Gomes destaca a participação do Escritório de Inteligência Estadunidense, o FBI, através de uma denúncia “colaborativa e anônima” junto à Divisão Antiterrorismo da Polícia Federal (DAT), como um dos pontos mais relevantes sobre o processo. Em 6 de maio de 2016, a DAT recebeu um memorando enviado pelo adido legal no Brasil do FBI dizendo:

O FBI gostaria de fornecer ao seu Serviço as informações relativas a pessoas baseadas no Brasil e que utilizam suas contas e mídias sociais para expressarem apoio ao Estado Islâmico do Iraque e o Levante. O FBI estima que estas pessoas possam representar uma ameaça à segurança nacional e aos Jogos Olímpicos 2016 no Rio de Janeiro. (trecho extraído da denúncia *apud* GOMES, 2019, p. 79)

40 dias depois do recebimento do memorando do FBI e já com o inquérito policial da Operação em aberto, a Coordenação-Geral de Inteligência da PF recebeu, através de uma denúncia anônima por e-mail, dois arquivos com imagens de perfis da rede social *Facebook* de dez pessoas e reproduções fotográficas da tela de um celular contendo diálogos de um grupo fechado na rede de troca de mensagens *Telegram*.

Registra-se, também, o triste fato que levou à morte de um dos acusados enquanto custodiado na Cadeia Pública de Várzea Grande, no MT. Valdir Pereira da Rocha, irmão de Leonid, teve sua participação nos episódios considerada secundária, o que fez com que o MPF não o denunciasse. Entretanto, ao ser investigado em outro processo, o juiz da Vara de Justiça de Vila Bela da Santíssima Trindade (MT), para onde Valdir se mudou no curso do processo, entendeu que ele perdera o direito ao

regime semiaberto por causa de sua detenção temporária na *Hashtag* (GOMES, 2019). Conforme o delegado do caso, Marcelo Jardim, sinalizou em entrevista:

Existe um código dentro da unidade prisional de Várzea Grande de que terrorista mata crianças e mulheres, que mata gente inocente. O mundo do crime não aceita”. Conforme o delegado, Valdir estava em um “raio” do presídio considerado “neutro”, mas este foi invadido por presidiários de uma outra al, de maior periculosidade, os presos, segundo ele, bloquearam os acessos e taparam com colchões as câmeras de segurança. Valdir foi agredido com barras de ferro e morreu de traumatismo craniano, segundo inquérito, remetido ao Ministério Público Estadual de Mato Grosso. (JARDIM *apud* JORDÃO, 2017, n.p)

A ação penal nº 5046863-67.2016.4.07.7000/PR, que condenou os oito réus da *Operação Hashtag*, foi a primeira do país sobre o tema de terrorismo e os seus efeitos a partir de jurisprudência criada ainda são um tanto imprevisíveis. O juiz deixou claro na decisão, confirmando as inseguranças levantadas por especialistas durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional, que não é necessário haver o planejamento concreto de ato terrorista para a condenação²⁰, reafirmando a amplitude do tipo penal e amplitude do poder persecutório do Estado.

Ainda no dia 21 de julho, dia da deflagração da Operação pela PF e da coletiva dada pelo Ministro da Justiça, o governo estadunidense parabenizou as autoridades brasileiras. O porta-voz do Departamento de Estado, Jonh Kirby, em entrevista coletiva concedida em Washington, disse: “As prisões indicam que eles estão levando isto [a ameaça terrorista] muito a sério. E os Jogos Olímpicos vão acontecer em ambiente seguro” (KIRBY *apud* JORDÃO, 2017).

A afirmação reforça o retrato da pressão norte-americana sobre o Brasil para a adoção de políticas antiterror, o que já havia sido demonstrado pelos documentos diplomáticos divulgados pelo site *WikiLeaks*, e que encontrou, na realização dos megaeventos esportivos, em especial nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, uma grande oportunidade de pressão e reforço.

²⁰ “não há necessidade de comprovação de especial fim de agir ou da presença de dolo específico, bastando o simples ato de promover organização terrorista por meio de atos inequívocos que demonstrem (...) a adesão aos seus ideais” (KIRBY *apud* JORDÃO, 2017)

3 O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIMINALIZAÇÃO DO CONFLITO NO BRASIL

3.1 O histórico de ameaças e a criminalização de movimentos sociais

No contexto das intensas mobilizações já descritas nesta pesquisa, vários setores sociais têm denunciado o cenário de recrudescimento da violência policial em repressão às manifestações populares (ARTICLE 19, 2019). Como já pontuado, essa repressão não foi deflagrada em 2013, vez que temos, no Brasil, um longo histórico de denúncias de perseguição e criminalização de militantes e organizações populares. A atuação do Estado em face aos movimentos sociais, dos atos de protesto e da dissidência política nos regimes autoritários foi marcada por graves violações de direitos humanos. No Brasil, apenas no período entre 1964 e 1985, aproximadamente 50 mil pessoas foram presas, 20 mil torturadas e 379 mortas e desaparecidas (BRASIL, 2009, p. 101).

Entretanto, ao que tudo indica, desde 2013, quando o uso indiscriminado de armamentos menos letais – como balas de borracha, spray de pimenta e gás lacrimogêneo – gerou imagens emblemáticas da repressão a protestos, o poder público tem perpetuado o aprimoramento dos mecanismos de repressão e criminalização, articulando-se em diferentes níveis e entre os diferentes Poderes para regulamentar exercício do direito de protesto e manifestação. Estão cada vez mais constantes as denúncias de policiais infiltrados, quebra de sigilo de comunicações (inclusive entre advogados), investigação de redes sociais, violação de prerrogativas de advogados(as), uso arbitrário de tipos penais – como dano, resistência, corrupção de menores, associação criminosa, invasão de domicílio –, burocratização do aviso prévio, criminalização do uso de máscaras, quebra e apreensão de equipamentos jornalísticos e de celulares, etc.

Neste ponto, convém estabelecermos um recorte para tratarmos do aspecto da criminalização de protestos e movimentos sociais em duas perspectivas, no campo e na cidade. Vejamos, inicialmente, dados disponíveis sobre os registros de conflito pela terra no interior do país.

Em 2008, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) anunciou que os conflitos relacionados à questão da terra no campo representavam um grave problema social (BRASIL, 2008, p. 235). Dados disponibilizados em 2019 revelam o agravamento desse cenário, o que deve ser ressaltado diante do contexto de retrocessos democráticos ora estudado.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) elabora anualmente, desde a sua criação em 1975, relatórios com levantamento de dados sobre conflitos e violência no meio rural brasileiro. Esses relatórios contemplam conflitos e casos de violência ocorridos no espaço agrário brasileiro envolvendo disputas por terra, água, trabalho (condições precárias de trabalho e trabalho análogo à escravidão), conflitos em tempos de seca na região nordeste, conflitos sindicais e em áreas de garimpo (CANUTO, 2014, p. 9). Os conflitos por terra catalogados pela CPT envolvem, em geral, disputas pela posse, uso e propriedade da terra, acesso aos recursos naturais (seringais, babaçuais ou castanhais), posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, ocupantes, sem terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros faxinaleses, entre outros.

A CPT também cataloga e registra ações coletivas que têm por objetivo garantir o uso e a preservação dos recursos hídricos e lutas contra a instalação de barragens; ações coletivas que buscam garantir o acompanhamento e a solidariedade do sindicato aos trabalhadores, contra as intervenções, as pressões de grupos externos, ameaças e perseguições aos dirigentes e filiados, bem como os conflitos trabalhistas envolvendo casos de trabalho escravo ou de superexploração da mão de obra. Na categoria de conflitos, os dados coletados registram ainda os protestos realizados contra atos de violência sofrida, restrição de direitos, reivindicações de políticas públicas e contestações a políticas governamentais (CANUTO, 2014, p. 13-4).

Os tipos de violência praticados no meio rural são assim catalogados: violência contra a pessoa, envolvendo assassinatos, tentativas de assassinato, ameaças de morte, pessoas feridas e presas em decorrência de conflitos (CANUTO, 2014, p. 15), e violência patrimonial e física no contexto de conflitos por terra (ocupação e posse), em que são apresentados os números de famílias expulsas, despejadas, ameaçadas de despejo, ameaças de expulsão, além de moradias, bens e plantações destruídas (CANUTO, 2014, p. 87).

O 30º levantamento anual sobre violência no campo realizado pela Comissão em 2014 registra que, entre os anos de 1985 e 2014, ocorreram 28.805 conflitos no campo,

com 19 milhões de pessoas envolvidas (MATOS, CUNHA e ALENCAR, 2014, p. 70). Já no período de 1995 a 2014, o levantamento indica que, entre trabalhadores rurais, lideranças de movimentos sociais e sindicais defensores de direitos humanos em geral, foram 3.964 pessoas presas em todo o país (CPT, 2015). Dois casos emblemáticos que tiveram repercussão em âmbito internacional revelam a atuação violenta por parte de particulares e do Estado em conflitos de protestos no meio rural.

Em 17 de abril de 1996, no contexto de uma marcha realizada por trabalhadores rurais no estado do Pará, 19 pessoas foram mortas por ação da Polícia Militar, no episódio que ficou conhecido como “Massacre de Eldorado dos Carajás”. O caso foi denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos que, em fevereiro de 2003, decidiu pela admissibilidade da denúncia. Outro caso de violência internacionalmente conhecido foi o conflito ocorrido no Paraná, no dia 2 de maio de 2000. Segundo dados apresentados perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 50 ônibus de trabalhadores rurais integrantes do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais sem Terra (MST) se dirigiram à cidade de Curitiba, onde participariam de uma manifestação em defesa da reforma agrária. Consta que policiais militares, sem ordem judicial, realizaram o bloqueio da rodovia BR 277 para impedir que os manifestantes prosseguissem ao seu destino. Em razão do bloqueio, os trabalhadores rurais desceram dos ônibus, ocasião em que policiais militares passaram a disparar suas armas de fogo. O trabalhador Antônio Tavares Pereira foi atingido fatalmente e 185 outras pessoas tiveram lesões corporais (ALVARES, 2016, p. 115). O governo do estado havia ajuizado ação de interdito proibitório com o objetivo de impedir as manifestações em todas as rodovias, ruas, praças, prédios e logradouros públicos, mas o Poder Judiciário deferiu o interdito apenas em relação aos prédios públicos (ALVARES, 2016, p. 116).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos proferiu, em outubro de 2009, decisão pela admissibilidade do caso, reconhecendo que, entre os diversos dispositivos violados, estaria o direito de reunião:

Ademais, se provado que a ação da polícia militar foi realizada com o objetivo de restringir injustificadamente o direito de reunião pacífica e sem armas e de circulação das supostas vítimas, no contexto de uma reunião para realizar uma marcha pela reforma agrária, a Comissão Interamericana decide que poderia caracterizar uma violação aos artigos 15 e 22 da Convenção Americana. (Decisão da CIDH citada por ALVARES, 2016, p. 115)

Em 6 de fevereiro de 2021, a CIDH apresentou o caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e concluiu, conforme relatório de mérito, que o Estado brasileiro não trouxe explicações que permitissem considerar a morte do trabalhador integrante do movimento social como resultado do uso legítimo da força. Em sentido contrário, ressaltou que não há controvérsia sobre três aspectos fundamentais: i) que o disparo que causou a morte veio de um agente da polícia militar; ii) que o referido agente não atuou em defesa própria, mas para aterrorizar os manifestantes, e iii) que o disparo foi realizado quando a vítima se encontrava desarmada. Entre as recomendações feitas ao Estado brasileiro, a CIDH determinou que sejam adotadas medidas de capacitação dirigidas aos órgãos de segurança que atuam no contexto de manifestações e protestos. As capacitações deverão ser de caráter permanente e deverão incluir nos currículos matérias de direitos humanos (OEA, 2021).

Relatório elaborado pelo *Front Line Defenders* colocou o Brasil como o 4º país que mais matou ativistas de direitos humanos em 2019, especialmente relacionados a conflitos agrários, direitos indígenas e meio ambiente (FRONT LINE DEFENDERS, 2020, p. 16). Relatório divulgado pela Anistia Internacional em fevereiro de 2018 também afirmou que o Brasil é o país das Américas onde mais se matam defensores de direitos humanos, considerado como o mais perigoso para ativistas. Entre as vítimas, estão defensores do meio ambiente e do direito à terra, advogados e líderes comunitários que defendiam o direito das mulheres e de grupos LGBT, ou que combatiam a exploração sexual. A Anistia Internacional também considerou a morte de 48 jornalistas, em 2016, que atuavam em áreas de conflito ou dominadas pelo crime organizado (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

No tocante aos protestos urbanos, relatório publicado pela organização não governamental ARTIGO 19 em 2014 registra, no transcorrer do ano de 2013, a realização de 696 protestos, com 15 manifestações que reuniram mais de 50 mil pessoas. O balanço elaborado pela organização aponta que, na medida em que as mobilizações foram se intensificando, intensificaram-se também as ações repressivas do Estado contra os atos de protesto e seus participantes. Em 2013, 16 manifestações tiveram mais de 16 feridos por ação da polícia, 112 casos de uso de armas menos letais, 10 usos de arma de fogo, 837 pessoas feridas, 2.608 presas, 117 jornalistas agredidos ou feridos e 10 jornalistas presos (ARTIGO 19, 2014, p. 28).

Os dados apontam que a repressão que se viu nos atos de junho de 2013 veio acompanhada, no ano seguinte, de uma estratégia coordenada de autoridades públicas

para se contrapor aos protestos indesejados. Segundo o relatório, essa repressão pôde ser vista na compra de novos armamentos e no uso de novas táticas pela polícia nas ruas, pelo avanço de projetos de lei de cunho restritivo e por decisões judiciais desfavoráveis que começaram a criar bases para uma jurisprudência limitadora da liberdade de expressão. “Ou seja, foram as três esferas do poder do Estado – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – agindo para criar um ambiente de criminalização de protestos” (ARTIGO 19, 2017, p. 8-9).

O quadro da criminalização institucional assume feição ainda mais complexa quando se percebe que a ação dos agentes públicos, especialmente da polícia, deixa de ser reativa e sequer está associada à prática de delitos propriamente ditos, conduzindo-nos à reflexão sobre o verdadeiro espaço dos protestos na democracia. A Polícia Civil de São Paulo mobilizou, no dia 4 de setembro de 2016, viaturas, ônibus e um helicóptero na operação que deteve 21 jovens que se dirigiam para o local agendado para manifestação. Reportagem da *Ponte Jornalismo* revelou que, entre os detidos, estava um capitão do Exército infiltrado no grupo de manifestantes, responsável por transmitir informações (SALVATORI, 2016).

Sobre esse episódio, o Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP) protocolou requerimento de informação junto ao Ministério da Defesa, que recebeu o número 2267/2016. Em resposta, o Ministério da Defesa justificou a ação de infiltração no Decreto de Garantia da Lei e da Ordem para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, e destacou que, por conta da passagem da tocha paraolímpica, havia uma preocupação com sabotagens. Ocorre que a organização das manifestações já havia enviado nota à Secretaria de Segurança Pública do Estado afirmando que não só não existia interesse em interferir na realização do evento como que alteraram o horário da manifestação para evitar qualquer encontro, o que reforça a preocupação sobre a natureza da ação empreendida pela corporação policial.

Outro recente registro histórico relevante é o conteúdo de um áudio de uma reunião realizada na Secretaria de Educação do estado de São Paulo em que o Chefe de Gabinete afirma que seria preciso realizar *ações de guerra e tática de guerrilha*, referindo-se ao movimento de estudantes secundaristas que ocupavam escolas em protesto contra mudanças na política educacional. No áudio, o próprio Secretário afirma que o governo estaria filmando os participantes com o intuito de mover ações judiciais e que iriam “vencer a guerra e desmoralizar o movimento” (JORNALISTAS LIVRES, 2015).

Relatório da ONG Artigo 19, publicado em 2015, indica o aprofundamento do cenário registrado nas manifestações de 2013, com dados a respeito dos casos de violência contra manifestantes e de violação ao direito de protesto, envolvendo abuso de autoridade, desproporcionalidade no uso da força policial, falta de identificação dos policiais, utilização de armas menos letais de maneira abusiva e sem regulação de procedimentos, utilização de armas letais e a prisão de 849 pessoas em protestos realizados nos anos de 2014 e 2015 (ARTIGO 19, 2015, p. 31-8). Dados fornecidos pela polícia militar indicam que, nos protestos protagonizados por professores no estado do Paraná, foram utilizadas 2.323 balas de borracha e 1094 granadas de efeito moral, o que resultou em 213 manifestantes feridos, segundo a prefeitura de Curitiba (ARTIGO 19, 2015, p. 38).

Em meio a discussões sobre o projeto do governo do estado de São Paulo, que tinha por objetivo promover reorganização escolar com o fechamento de instituições de ensino, no final de 2015, estudantes secundaristas protagonizaram atos de protesto com a ocupação de aproximadamente 200 escolas (PALHARES, TOLEDO e SALDAÑA, 2015). Em decisão proferida nos autos do agravo de instrumento apresentado pelo estado de São Paulo contra decisão que indeferiu a reintegração de posse das escolas ocupadas, o Tribunal de Justiça de São Paulo manifestou que o inconformismo se mostrava inadmissível por não se vislumbrar presente a intenção de despojar o Estado da posse dos bens públicos em questão (BRASIL, 2015). Destaca-se, da declaração do voto relator:

Não é com essa “postura de criminalizar” e “satanizar” os movimentos sociais e reivindicatórios legítimos que o Estado brasileiro alcançará os valores abrigados na Constituição Federal, a saber, a construção de uma sociedade justa, ética e pluralista, no qual a igualdade entre os homens e a dignidade de todos os cidadãos deixe de ser uma retórica vazia para se concretizar plenamente. (Decisão proferida nos autos do processo nº 1045195-07.2015.8.26.0053)

O Estado brasileiro, segundo a decisão, está vinculado aos vetores da Constituição, dentre os quais “o respeito à dignidade humana, o pluralismo e à gestão democrática das políticas públicas, no interior de um Estado Democrático Social e de Direito e de um regime político que se estruturou como democracia participativa”. O caso reafirma a necessidade de se reconhecer a heterogeneidade do Estado e enxergar as possibilidades de disputas intrassistema que expõem contradições e corroboram com as

reflexões teóricas acerca da dominação dos conflitos. O que nos remete às situações em que são denunciadas atuações seletivas do Estado.

O monitoramento realizado pela organização Artigo 19 chama a atenção para a seletividade política na condução das ações de repressão. Cita que, somente na semana de 29 de agosto de 2016 a 05 de setembro de 2016, foram registradas ações de repressão policial em ao menos 24 protestos contrários ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em nove estados brasileiros, enquanto nenhum registro foi feito nas manifestações pró-impeachment. As conclusões indicam o estabelecimento de padrões diferentes, caracterizados não só pela repressão policial, mas pela preparação institucional para cada evento (ARTIGO 19, 2017, p. 15).

No que diz respeito à ocupação de terras públicas no perímetro urbano, a CPI conduzida pela Câmara Municipal da cidade de São Paulo em 2001 trouxe dados relevantes que ilustram a “seletividade” denunciada por ativistas e movimentos sociais. As 40 maiores invasões privadas de terras públicas representavam, na época, 731 mil m² de área. No local, desenvolvem-se atividades no setor de divertimentos, bancário, comercial, entre outros, como os clubes Pinheiros, Ipê, Espéria, Paineira do Morumbi, agências do banco Bradesco, supermercado Pão de Açúcar, faculdade Unip Anchieta, o Clube do Círculo Militar de São Paulo e o Clube dos Oficiais da Polícia Militar. Shoppings centers, como o Continental e o Eldorado, entre outros. Especificamente no caso da ocupação promovida pelo Shopping Center Norte, o Judiciário legitimou a invasão do terreno (Ação ordinária nº 352 de 1985), o que, segundo o relatório da CPI, configurou uma decisão “inusitada, inédita e revestida de ilegalidades que prejudicam o município” (SÃO PAULO, 2001, p. 116). Grande parte das empresas pagava pouco ou nada pelo uso dos terrenos. A CPI avaliou que a prefeitura teria acumulado um prejuízo de R\$ 600 milhões (VIANA, 2017).

Nenhum mandado de reintegração de posse fora expedido nesses casos (e em nenhum dos outros apontados no relatório), enquanto, em maio de 2015, havia mais de 25 ordens de despejo contra ocupações de sem-teto só no centro de São Paulo, sem contar as ordens envolvendo áreas periféricas. “Querem defender o direito à propriedade acima do direito à vida? Defendam, mas sejam ao menos coerentes. Despejem primeiro os bancos, mercados, shoppings e clubes em áreas públicas para depois virem falar da legitimidade de despejar trabalhadores sem teto” (BOULOS, 2015, p. 35), denuncia Guilherme Boulos, uma das principais referências políticas do movimento social de luta por moradia no Brasil.

No tocante ao ciclo de protestos iniciado em 2013 nos centros urbanos do país, ganharam destaque o enquadramento e a responsabilização penal de ativistas e manifestantes na Lei nº 12.850, sancionada em 2 de agosto de 2013, que se destina a definir o conceito de organizações criminosas.

Se tomarmos o MST como exemplo, identificamos, através da presente pesquisa, uma cadeia de eventos e implicações jurídicas que, no fundo, reafirmam a preocupação sobre o papel do conflito da democracia e como essa preocupação se reflete através de determinados movimentos sociais. Em especial aqueles que não se encaixam em um marco sistêmico específico e que supõem algum tipo de ameaça (BRINGEL, 2011). Não à toa o MST tem se mostrado publicamente como uma das principais vozes contrárias a aprovação de uma legislação antiterrorista, alertando sobre os seus possíveis efeitos sobre o movimento especificamente, mas sobre movimentos sociais contestatórios em geral. Marcelo Dias Varella, em análise de casos relacionados às mobilizações realizadas por trabalhadores sem terra na década de 1990, constatou que:

É possível observar que após as ocupações das propriedades pelos integrantes do Movimento dos Sem Terra, o aparato judicial e policial é prontamente acionado. Deste modo, instaura-se Inquérito Policial, há a tipificação das condutas cometidas, oferecimento de denúncia, determinação de prisão preventiva, enfim, uma série de atos judiciais baseados na interpretação dos fatos [...]. Após uma ampla pesquisa ao longo da atividade judiciária em torno do Movimento dos Sem Terra, percebe-se que as principais acusações são de crime de dano, pelas cercas e demais estruturas destruídas quando das ocupações; crime de furto, pelo desaparecimento de lascas de madeira, cercas de arame, bois e alguns outros animais; crime de usurpação, devido às ocupações de terra, e formação de quadrilha, pela reunião para o fim de cometer os crimes anteriores. (VARELLA, 1998, p. 327 *apud* ALVARES, 2016, p. 121)

Ainda nos anos 1990, sentença proferida na Comarca de Andradina, estado de São Paulo, analisou a imputação de delitos de formação de quadrilha, dano e furto a integrantes do MST, destacando:

O MST e outros movimentos populares somente serão legítimos enquanto adotarem postura que não permita sejam confundidos com bando de criminosos. Todavia, estes crimes não podem ser atribuídos genericamente àqueles que se encontram à frente dos movimentos populares pela reforma agrária. Nosso ordenamento jurídico não abriga responsabilidade penal objetiva. Incumbe à acusação, diante da existência de um crime, demonstrar circunstanciadamente a autoria. Os dirigentes de um movimento popular não podem ser incriminados por delitos cometidos por integrantes do grupo senão quando provado que também concorreram para crimes, na qualidade de coautores ou partícipes. [...] A falta de dolo específico exigido pelo artigo 288 do Código Penal impede que a conduta de invasores [...] configure o

crime de formação de quadrilha. (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça de São Paulo, Autos nº 72/1996. 2ª Vara da Comarca de Andradina)

O que observamos é que, na primeira década após a redemocratização, o debate jurídico sobre a criminalização das ações coletivas disruptivas praticadas por integrantes do MST, ao mesmo tempo em que expunha os limites do Direito Penal ao exigir a individualização das condutas, enfrentava tentativas de imputação de crime de formação de quadrilha, exclusivamente por integrarem o movimento.

Com efeito, infelizmente, vem se tornando comum que, em denúncias ofertadas em face de membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, até com o fim de aumentar a suposta ‘gravidade’ da imputação, se atribua aos acusados a prática de quadrilha; não em razão de uma eventual união para a prática de crimes, mas única e exclusivamente, em função de integrarem o Movimento. Isso quer dizer que, arbitrariamente, se equipara a participação em movimento civil legítimo à participação em quadrilha. Fosse procedente a tese [...] ter-se-ia, forçosamente, que concluir que, a todo tempo todos os seus membros estariam sujeitos a serem presos em flagrante o que [...] é um absurdo. (PODVAL; PASCHOAL, 2002, p. 191-2)

Ao que tudo indica, as narrativas políticas que se expressam em disputas jurídicas encontraram nova janela de oportunidade com a aprovação e sanção da Lei de Organizações Criminosas. Como mencionamos anteriormente, a Lei 12.850 de 2013 não só fora utilizada contra manifestantes em 2013 como, em 2016, se viu mobilizada em importante precedente contra o Movimento Sem Terra (MST). O caso ganhou repercussão diante da preocupação que o precedente poderia gerar, já que foi a primeira vez que a Lei foi utilizada contra movimento social organizado. Segundo a Promotora e o Promotor que conduziram o processo, os quatro acusados constituíram e integraram organização criminosa, narrada como “bando, como ajuntamento de aproximadamente mil pessoas, que atendem ordens informais dos líderes do movimento”, e se valem da prática de crimes graves para obtenção de vantagem indiretamente. O único trecho da denúncia dedicado à demonstração da existência de organização criminosa afirma que a pretensão dos acusados é “forçar o governo a criar para eles, no local invadido, um assentamento rural, sem o preenchimento dos requisitos legais pertinentes”.

O caso envolvendo a prisão dos membros do MST foi levado para o Superior Tribunal de Justiça através do Habeas Corpus nº 371.135.GO - 2016/0241858-5, com julgamento realizado em 18 de outubro de 2016, e ganhou grande repercussão dada a prisão de uma das principais lideranças do movimento na região, sem que, contra ela, fossem sequer apresentadas provas de seu envolvimento com o fato concreto. Na

ocasião, o Ministro Relator, Sebastião Reis, concedeu habeas corpus para o acusado José Valdir Misnerovicz sob o argumento de que, “embora apontado como líder do movimento invasor, não houve menção a nenhum ato específico que pudesse demonstrar sua efetiva participação nos eventos descritos”. O voto do Min. Relator logrou-se vencedor, deferindo-se a medida para o Sr. José Valdir, mas mantendo a prisão preventiva para os outros quatro envolvidos.

O Ministro Relator também reforçou, assim como o fez o Ministério Público em parecer nos autos, que, embora exista a questão de fundo social, não seria possível admitir transgressões além dos limites da lei, refutando a violência como elemento possível na luta pela terra. “Ainda que se tenha o problema social, há que se respeitar o limite da lei. Até porque a questão fundiária não se resolverá com violência, de lado a lado” (BRASIL, 2016). No mesmo sentido, a Ministra Maria Thereza Assis de Moura, ao afirmar que “a lei é o limite para todos nós (princípio da legalidade como pedra angular do Estado de Direito) e, no caso, também deve pautar as condutas das partes envolvidas no conflito” – aqueles que detêm as terras e aqueles que pretendem tê-las para uma habitação digna. O Ministro Rogério Schietti Cruz, por sua vez, tratou especificamente da aplicação da Lei 12.850/13 ao caso. Inobstante não ter adentrado no mérito da questão, já que julgou não ser a análise do habeas corpus o momento apropriado para tanto, ponderou que a aplicação da referida legislação ao caso é algo questionável. Isso porque “o ato de participar de movimentos sociais, entre eles o Movimento dos Sem Terra, não é crime” (BRASIL, 2016). Por fim, tanto o Ministro Rogério Cruz como a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, apesar de manterem quatro dos cinco réus sob custódia, manifestaram-se expressamente no sentido de que essa decisão não poderia ser utilizada como precedente para criminalização de movimentos sociais. O que importa observar, entretanto, é que a decisão não afirmou, ainda que em abstrato, que a Lei de Organizações Criminosas não poderia ser.

Do ponto de vista jurídico-penal, não há nada que justifique o enquadramento na Lei 12.850/2013, já que o conceito de organização criminosa traz consigo a necessidade de obtenção de vantagem ilícita. Trabalhadores rurais sem terra que participam de organização social – o MST – cujo objetivo é reivindicar a reforma agrária não podem ser, nessa condição, considerados integrantes de organização criminosa. A reforma agrária como objetivo fim do movimento não o torna apenas lícito, mas inteiramente adequado à consecução de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades

sociais e regionais (art. 3º, III, da Constituição Federal). Por óbvio, nem interessaria ao movimento que o assentamento se desse fora do cumprimento dos requisitos legais, já que isso, na prática, significaria a inviabilização do próprio objetivo do movimento. O mesmo se aplica aos manifestantes de junho de 2013 que se viram diante da possibilidade de enquadramento no mesmo tipo penal.

A utilização do Judiciário como instrumento para criminalização se dá, portanto, através da instauração de inquéritos ilegais, de prisões arbitrárias e de soluções que reforçam a natureza punitivista do Estado, que usa o Direito Penal como instrumento para o silenciamento de protestos e manifestações. Tal perspectiva pode ser vista na fala de um dos militantes do Movimento Passe Livre sobre os atos de junho de 2013:

Essa perspectiva é o que está em xeque agora, o que junho colocou em xeque, porque o tipo de cultura que a gente buscou espalhar está em disputa, sobre que tipo de ato está na rua, sobre sua legalidade, sobre usar máscaras, o que já fazemos desde 2004 (...) e foi isso que conquistou nossos direitos, o passe livre. (SOUZA JÚNIOR, 2015, p. 239)

Convém registrar que as tentativas de criminalização e intimidação pela via judicial de ativistas e movimentos sociais são complexas e criativas. “Criminalizar”, nesse caso, consiste em caracterizar como “criminoso” aquilo que não necessariamente o é. Está, para além do jurídico, no campo das disputas políticas e simbólicas. Assim, criminalizar não é apenas

(...) utilizar a força policial para reprimir manifestações (tratar como “caso de polícia”), mas é transformar (caracterizar ou tipificar) uma determinada ação em um crime. Utilizando mecanismos legais, a intenção é fazer com que ações e pessoas sejam vistas e julgadas (pela opinião pública, pelo órgão estatal responsável) como criminosos e bandidos (iniciativa feita à margem da lei). (SAUER, 2008, p. 2)

Para fins de registro, identificamos situações específicas em que o protagonismo da perseguição de ativistas é assumido por particulares, como no caso envolvendo o Movimento Ocupe Estelita e a construção do Projeto Novo Recife na cidade de Recife, Pernambuco. As ações judiciais que ainda hoje tramitam sobre o caso em face de ativistas e lideranças do movimento são movidas pelo Consórcio responsável pelo empreendimento, de natureza tanto cível como criminal. Apesar das detenções realizadas pela polícia militar durante o cumprimento do mandado de reintegração de posse do terreno destinado à construção do empreendimento ocupado por ativistas, o Estado, em si, optou por não prosseguir com as medidas.

Essa estratégia de intimidação e censura de ativistas pela parte mais forte na relação econômica tem sido analisada especialmente pela ciência jurídica estadunidense há anos e denominada de *Strategic lawsuit against public participation* (SLAPP – traduzida por nós como *litigância estratégica contra a participação pública* ou *processos estratégicos contra a participação pública*). Refere-se à propositura de processos judiciais (tanto cíveis como criminais) pela parte economicamente mais forte da relação que visa censurar, intimidar ou silenciar ativistas através de medidas judiciais que geram custo tanto na seara política como econômica, até que a parte seja forçada a abandonar suas críticas ou iniciativas. A vitória judicial sequer é importante, já que o objetivo da estratégia estaria atingido na medida em que a parte adversa se vê obrigada a recuar diante das repercussões políticas e econômicas consequentes de figurar como ré em ação judicial, especialmente na seara criminal (SHELDRIK, 2014; PRING; CANAN, 1996). O movimento estadunidense Anti-Slapp define esse método como:

*SLAPPs are used to silence and harass critics by forcing them to spend Money to defend these baseless suit. SLAPP filers don't go to court to seek justice. Rather, SLAPPs are intended to intimidate those who disagree with them or their activities by draining the target's financial resources. (SLAPP, s.d, n.p)*²¹

Em 2010, em cartilha produzida durante o Fórum Social Mundial, a Via Campesina sistematizou o que viriam a ser os principais objetivos da criminalização:

O objetivo da criminalização é criar as condições legais e, se possível, legítimas perante a sociedade para: a) impedir que a classe trabalhadora tenha conquistas econômicas e políticas; b) restringir, diminuir ou dificultar o acesso as políticas públicas; c) isolar e desmoralizar os movimentos sociais junto à sociedade; d) e, por fim, criar as condições legais para a repressão física aos movimentos sociais. (VIA CAMPESINA BRASIL, 2010, p. 6 *apud* ULISSES, 2012, p. 138)

Seja como formação de quadrilha, como organização criminosa ou como organização terrorista, o que se observa, em razão do histórico e da forma como as relações políticas e jurídicas são instrumentalizadas no Brasil, é que as janelas de oportunidade para criminalização do conflito tendem a se materializar através de

²¹ “SLAPPs são usados para silenciar e assediar críticos, forçando-os a gastar dinheiro para defender um processo infundado. Os autores não vão ao tribunal para buscar justiça. Em vez disso, têm como objetivo intimidar aqueles que discordam deles ou de suas atividades, drenando os recursos financeiros do opositor (alvo)” (tradução nossa).

determinados movimentos sociais tanto em contextos de aparente consolidação da democracia, como em contextos de evidentes retrocessos democráticos.

O debate acerca da desmilitarização da polícia militar também encontra relação com o tema da criminalização de ativistas e movimentos sociais. A discussão suscita propostas que põem fim ao vínculo da corporação com as Forças Armadas, de modo a torná-la mais próxima da sociedade e com uma atuação voltada para a proteção da cidadania (SOUZA JÚNIOR, 2015, p. 239). Movimentos sociais e entidades populares que discutem o genocídio da população negra nas periferias também têm reafirmado a importância de o Congresso Nacional avançar no debate de propostas que propõem a organização dos órgãos policiais em carreira única, a autonomia dos estados para estruturar seus órgãos de segurança pública, além da mudança de competências como o trabalho ostensivo e a investigação, funções hoje atribuídas respectivamente às polícias militar e civil, como é o caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 51 de 2013, de autoria do senador Lindbergh Farias (PT/RJ) (SOUZA JÚNIOR, 2015, p. 239).

Por fim, por entendermos que a criminalização política de protestos e movimentos sociais é um fenômeno de múltiplas facetas, mas, mais ainda, por limitações práticas, não exploramos neste tópico o debate sobre a criminalização de ativistas, manifestantes, protestos e movimentos sociais pela mídia. Pesquisas relevantes foram publicadas sobre o tema e podem ser vistas em complementação.

3.2 A Lei de Segurança Nacional (LSN) e a Imputação de Crimes Políticos

Ganha particular relevância, no contexto da presente pesquisa, o fato de que indivíduos pertencentes a movimentos sociais, mesmo sob a vigência da Constituição Federal de 88, tenham respondido a processo criminal por imputação de crimes constantes na Lei de Segurança Nacional (LSN) (Lei nº 7.170/83). Notícias recentes destacam que a LSN tem sido constantemente mobilizada durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro. Em comparação com o mesmo período nas gestões imediatamente anteriores (Michel Temer e Dilma Rousseff), o número de procedimentos abertos pela Polícia Federal para apurar supostos delitos contra a segurança nacional aumentou 285% (GODOY; KRUSE, 2021). Segundo dados obtidos pelo jornal Estado de São Paulo através da Lei de Acesso à Informação, houve um total de 20 inquéritos entre os anos de 2015 e 2016, já entre 2019 e 2020, foram registradas 77 investigações. Entre os ameaçados de investigação e investigados nesse período

recente, estão o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, influenciadores digitais, jornalistas, cartunistas, ativistas, entre outros opositores ao governo.

O STF também abriu dois inquéritos para apurar a realização de atos antidemocráticos, a divulgação de notícias falsas em massa e ameaças contra os membros da Corte, o que levou, em 2021, à prisão do Deputado Federal Daniel Silveira (PSL/RJ), forte aliado do Presidente Bolsonaro, e, em 2020, da “ativista” Sara Fernanda Giromini, ambos com base na LSN (GODOY; KRUSE, 2021). Em 2018, a LSN também foi discutida no meio jurídico depois que Adélio Bispo, autor da facada contra Jair Bolsonaro durante a campanha presidencial em 2018, foi indiciado com base na mesma legislação pelo crime de “atentado pessoal por inconformismo político” (O QUE, 2020).

Dados obtidos pelo coletivo Fiquem Sabendo, também através da Lei de Acesso à Informação, registram que, no período compreendido entre janeiro de 2000 e junho de 2020, o Estado brasileiro instaurou 155 processos para investigar possíveis violações à LSN. Em 2018, o expediente foi utilizado 19 vezes, recorde anterior, indicando uma curva crescente na utilização do instrumento normativo e o resgate do mesmo para a cena política (CARVALHO, 2020). Registra-se que a atribuição para apurar os crimes determinados na LSN é da Política Federal, que pode ser provocada pelo Ministério Público Federal, pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Ministro da Justiça.

Convém resgatar algumas considerações conceituais e históricas acerca do tema, especialmente o que toca a utilização dos dispositivos dessa norma contra integrantes de movimentos sociais que participam de atos de protesto. Isso porque o curso desta pesquisa indicou semelhanças entre a janela de oportunidades criada pela tramitação e aprovação da Lei Antiterrorismo e o histórico de imputação de crimes políticos previstos na LSN.

A Constituição de 1934 inaugura, no constitucionalismo brasileiro, tópico destinado a tratar do problema da segurança nacional. Nesse mesmo período, foi editada a Lei nº 38, de 04 de abril de 1935, que inaugurou a tipificação dos crimes políticos em leis especiais, desde então, fazendo o uso de conceitos vagos, abertos à interpretação discricionária, estabelecendo uma enormidade de condutas delituosas, com o aparente objetivo de imobilizar atores políticos pela via penal e de cercear o direito de expressão e de opinião, a liberdade de imprensa e de organização (ALVARES, 2016, p. 126). Nesse mesmo período, teve lugar a aprovação da Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, que instituiu, no âmbito da Justiça Militar, o Tribunal de Segurança Nacional,

composto por cinco ministros indicados pelo Presidente, encarregado de julgar os crimes previstos na Lei nº 38/1935 e outros conexos a ele (ALVARES, 2016, p. 126). O Tribunal de Segurança Nacional tornou-se constitucional através da Constituição de 1937 e, em 20 de dezembro de 1937, o Decreto-Lei nº 88 aboliu o estado de guerra como limite de atuação do TSN, atribuindo-lhe competência para julgamento dos crimes contra a economia popular e adequando a legislação ordinária à nova Constituição, definindo que os crimes de competência do TSN seriam considerados delitos contra a existência, a segurança e integridade do Estado e a estrutura de suas instituições. Da mesma forma, estabeleceu que os julgamentos no âmbito do TSN fossem sigilosos. Anos depois, o Tribunal foi extinto por determinação da Lei Constitucional nº 14, de 17 de novembro de 1945 (ALVARES, 2016, p. 127).

A Constituição de 1946 não tratou especificamente da segurança nacional e, em janeiro de 1953, foi editada a Lei nº 1802 que determinou o abrandamento das penas (SILVA, 1993, p. 101) e das disposições autoritárias a respeito do tema. Os dispositivos legais sobre crime político e segurança nacional voltam ao cenário no curso da ditadura civil-militar (1964-1985), especialmente através do Ato Institucional nº 2. Além de abolir partidos políticos e eleições diretas para presidente e vice-presidente, o ato determinou a competência da Justiça Militar para o julgamento de civis nos casos em que fossem cometidos crimes contra a segurança nacional.

Os artigos 89 e 91 da Constituição de 1967 voltaram a dispor sobre a Segurança Nacional. As bases expressas no texto remetem aos conceitos desenvolvidos a partir da criação da Escola Superior de Guerra²², em 1949, e foram delineadas pela primeira vez em 13 de março de 1967 por meio do Decreto-Lei nº 314. Sobre o texto, Giane Alvares observa:

Como se observa pelos dispositivos iniciais do Decreto-Lei nº 314/67, conceituou-se a segurança nacional no país como sendo de responsabilidade de todas as pessoas físicas ou jurídicas (art. 1º), afirmando-se exatamente que representada a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos internos e externos (art. 2º), compreendendo-se medidas destinadas para preservar a segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva (art. 3º). Uma enormidade de condutas foi definida como crimes contra a segurança nacional, possibilitando ao governo um amplo controle político da sociedade. (...) No campo processual, a competência para o julgamento dos crimes cometidos por civis ou militares foi atribuída aos tribunais militares (art. 44), com prevalência sobre qualquer outro (art. 45), inclusive os tribunais superiores, como os fatos históricos subsequentes

²² A Escola Superior de Guerra foi criada em 20 de agosto de 1949, por meio da Lei nº 785, que atribui ao órgão a incumbência de “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional” (art. 1º).

viriam a demonstrar, definindo-se também a aplicação nos processos das normas do Código Penal Militar (art. 56). (ALVARES, 2016, p. 127)

Sobre a *ideologia da segurança nacional*, Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli observam:

Trazida para a América Latina desde a Guerra da Argélia, exposta por autores franceses, por militares norte-americanos e por autores latino-americanos, a chamada ‘ideologia da segurança nacional’ não chega a ser propriamente uma ideologia. Trata-se de uma tese que, em lugar de destacar a tensão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (norte-sul), ressalta a tensão ‘leste-oeste’ como a única existente, e afirma que está em curso uma guerra entre o comunismo e o mundo não comunista, razão pela qual tudo deve ser instrumentalizado a serviço dessa guerra, até o aniquilamento do comunismo. Como consequência desta suposta guerra, produz-se uma ‘militarização’ de toda a sociedade, o homem e seus direitos são relegados ao segundo plano e, por conseguinte, o direito penal que daí surge tem como máximo bem jurídico – praticamente o único – a ‘segurança nacional’. (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2004, p. 344)

O Decreto-Lei nº 510, publicado em 20 de março de 2019, modificou o Decreto-Lei nº 314, no sentido de ampliar o caráter repressivo, introduzir novas condutas criminosas e alterar dispositivos processuais relativos à segurança nacional e à ordem política e social. Na sequência, o Decreto-Lei nº 898, publicado em 29 de setembro de 1969, instituiu, no Brasil, a prisão perpétua e a pena de morte para diversos dispositivos penais (ALVARES, 2016, p. 128). Heleno Claudio Fragoso, sobre esse Decreto, referiu-se como uma das mais “deploráveis experiências legislativas” posteriores ao Ato Institucional nº 5, permitindo “que se criasse uma certa mística da segurança nacional, como algo relativo aos mais graves e transcendentais interesses do Estado, com a montagem de um aparato repressivo que se caracterizou pelo arbítrio e pela violência, com largo emprego da tortura” (FRAGOSO, 1980, p. 13-17).

Em 1978, a Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, já num contexto de enfraquecimento do regime militar, aboliu a pena de morte e a prisão perpétua, representando um avanço significativo, mas seguiu estampando conceitos vagos e amplos sobre segurança nacional²³.

Até que, em 14 de dezembro de 1983, já no fim da ditadura civil-militar, entra em vigor a Lei nº 7.170/1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a

²³ Art. 3º. A Segurança Nacional envolve medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências, conhecida como Lei de Segurança Nacional. Consta do preâmbulo e das normas gerais do diploma:

Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.
Art. 1º. Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:
I – a integridade territorial e a soberania nacional;
II – o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;
III – a pessoa dos chefes dos Poderes da União. (BRASIL, 1983)

A Constituição de 1988, por sua vez, marco no restabelecimento da democracia, descartou a expressão “segurança nacional” como bem jurídico tutelado, fazendo referência a ela somente em seu artigo 173, ao tratar da hipótese da exploração direta da atividade econômica pelo Estado. O art. 136 e seguintes trataram expressamente da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, alinhavando preceitos a respeito do Estado de Defesa, do Estado de Sítio, das Forças Armadas e da Segurança Pública, sem, no entanto, adentrar na seara do crime político em detrimento do Estado Democrático de Direito.

Apesar das duras críticas sofridas ao longo dos mais de 30 anos da promulgação da Constituição de 88, a Lei de Segurança Nacional segue em vigor, possibilitando a instalação de processos criminais contra o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), sob a justificativa de que suas ações colocaram em risco os bens jurídicos tutelados no artigo primeiro da norma, transcrito acima.

Em 2000, após uma onda de manifestações e ocupação de prédios públicos promovidas pelo MST, agricultores foram detidos no Paraná e indiciados com base na LSN, mas também acusados de crimes como porte ilegal de arma, formação de quadrilha, desobediência, resistência à prisão e incitação ao crime. Duas semanas antes do episódio, lideranças populares do mesmo movimento também haviam sido enquadradas com base na LSN no estado do Mato Grosso. Na época, autoridades públicas negociaram o enquadramento na LSN contra os sem-terra (O QUE, 2020). Em 2006, a Justiça Federal acolheu a denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal e instaurou ação penal contra 116 militantes do Movimento pela Libertação dos Sem Terra (MLST), acusados, através da LSN, de praticar crime político. A principal

liderança do movimento e outros 41 manifestantes ficaram presos por cerca de 40 dias no Complexo Penitenciário da Papuda, em Brasília, após manifestação realizada nas dependências do Congresso Nacional (O QUE, 2020).

A Justiça Federal de Carazinho, estado do Rio Grande do Sul, recebeu, em 26 de abril de 2008 – processo nº 2007.71.18.000178-3/RS –, denúncia criminal que, embasada em três documentos elaborados pela Brigada Militar e pelo Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, sendo eles: “Relatório da Situação do MST na Região Norte do RS”, elaborado pelo Coronel comandante Regional do Planalto da Brigada Militar do Rio Grande do Sul; “Relatório de Inteligência Reservado”, elaborado pelo Serviço Secreto da Brigada Militar; e o procedimento administrativo que realizou “levantamento de dados sobre as atividades do MST”, formulou contra oito integrantes do movimento a acusação da prática dos seguintes crimes constantes da Lei de Segurança Nacional, que tratam de “integrantes de agrupamento”:

Art. 16 - Integrar ou manter associação, partido, comitê, entidade de classe ou grupamento que tenha por objetivo a mudança do regime vigente ou do Estado de Direito, por meios violentos ou com o emprego de grave ameaça.

Pena: reclusão, de 1 a 5 anos.

Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

Pena: reclusão, de 3 a 15 anos.

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. (BRASIL,1983 *apud* SCALABRIN, 2008, p. 247)

Em ambos documentos produzidos pela Brigada Militar (*Situação do MST na região norte do RS* e o *Relatório de inteligência “reservado”*), a Via Campesina e o MST foram caracterizados como movimentos que deixaram de realizar atos típicos de reivindicação social para realizar ações criminosas, taticamente organizadas como se fossem operações paramilitares (SCALABRIN, 2008, p. 164).

A denúncia criminal apontou que os crimes teriam sido perpetrados entre os anos de 2004 e 2006, no contexto de quatro acampamentos montados em imóveis particulares pertencentes a dois dos denunciados e por meio de invasões realizadas no período em imóvel rural que pretendiam ver desapropriado para fins de reforma agrária. O Ministério Público argumentou que os fatos narrados na denúncia representavam a

constituição de um “Estado paralelo”, cujo objeto era mudar a ordem vigente e o Estado de Direito, mediante o emprego de violência e incitação à subversão (ALVARES, 2016, 131). Depois de seis anos do recebimento da denúncia, foi proferida sentença em favor de todos os denunciados.

Convém registrar que, dentre os muitos aspectos discutidos na decisão, esteve o entendimento de que o artigo 23, inciso I, da LSN, ao restringir, de forma injustificada, as liberdades de pensamento e de associação, colide frontalmente com a CF de 88. Ainda assim, consta da sentença:

Sucedede que, após acurado exame do farto conjunto probatório carreado aos autos, desde o oferecimento da denúncia, em 11 de março de 2008, não vislumbro, em nenhum momento, a motivação e os objetivos perfilados no artigo 1º da LSN. Em outras palavras, entendo que a conduta dos réus não pretendia lesar ou expor a perigo de lesão a segurança nacional, por meio dos bens jurídicos previstos no artigo 1º, mas reivindicar mudanças na condução da política agrária brasileira, ainda que por meios ilícitos. [...]. Ressalto, ademais, que o reconhecimento, por este juízo, da inocorrência, no caso dos autos, de lesão ou perigo de lesão aos bens jurídicos tutelados pelo artigo 1º da Lei 7.170/1983 não significa, de maneira nenhuma, aquiescência ou salvaguarda aos diversos atos ilícitos que foram praticados [...]. Da mesma forma, não se está aqui aderindo ao *modus operandi* e às causas do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, cujos integrantes podem – e devem – ser responsabilizados pela prática de condutas criminosas durante as invasões relatadas nos autos, caso comprovadas a autoria e materialidade delitiva. (Sentença publicada nos autos do processo nº 2007.71.18.000178-3/RS em 16/09/2014 *apud* ALVARES, 2016, p. 131)

Outro caso relacionado à Lei de Segurança Nacional, mencionado anteriormente, deu-se em outubro de 2013, no curso de um protesto realizado em São Paulo, onde dois manifestantes foram presos em flagrante delito portando uma mochila com explosivos e bombas de gás lacrimogêneo. Por essa razão, foram enquadrados, na fase de investigação policial, no art. 15 da LSN, como também nos tipos penais de dano ao patrimônio público, incitação ao crime, pichação, associação criminosa e porte ilegal de arma de fogo de uso restrito (uma cápsula de granada de gás lacrimogêneo já utilizada) (ARTIGO 19, 2015, p. 109). Por decisão judicial do Departamento de Inquéritos Policiais, ainda em outubro de 2013, os manifestantes foram postos em liberdade, mesmo que prosseguida a investigação.

Mais recentemente, em março de 2021, em meio ao atual contexto político e social, cinco manifestantes foram detidos com base no art. 26 da LSN após estenderem, em frente ao Palácio do Planalto, uma faixa com os dizeres “Bolsonaro Genocida”, em alusão às vítimas da pandemia pelas falhas de gestão do Governo Bolsonaro (JANSEN;

ORTEGA, 2021). A expressão “Bolsonaro Genocida” também motivou a atuação estatal contra o “influenciador digital” Felipe Neto, após denúncia apresentada pelo filho do presidente, o vereador Carlos Bolsonaro (Republicanos/RJ) (JANSEN; ORTEGA, 2021). Também nesse sentido, a Polícia Federal abriu inquérito para investigar o ex-Ministro e ex-Governador Ciro Gomes por suposto crime contra a honra do Presidente, por ter citado críticas com referência às investigações pela prática de “rachadinhas”, envolvendo os filhos de Bolsonaro (PF ABRE, 2021). Durante esse mesmo período, o ex-Presidente Luís Inácio da Silva (SASSINE, 2020), o jornalista Ricardo Noblat e o chargista Aroeira (CARVALHO, 2020), o advogado Marcelo Feller (PF INTIMA, 2021) e até mesmo o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (MOTTA, 2021) foram alvos de pedidos de abertura de inquéritos com base na LSN. Partidos políticos provocaram o Supremo Tribunal Federal através de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para que a receptividade da LSN pela Constituição de 88 seja finalmente analisada (RODAS, 2021).

3.3 A influência da Lei de Segurança Nacional, os debates sobre terrorismo na constituinte e as conexões com 2016

“Sem fazer elogio pessoal, se não estivesse na Presidência da República um homem com o meu temperamento, paciência, compreensão e responsabilidade, o País estaria na ditadura ou no terrorismo”, respondeu o Presidente José Sarney em 1987 ao jornal O Estado de São Paulo após ser perguntado sobre os riscos e perigos para as instituições democráticas (BARBOSA, 2016, p. 10). A afirmação acima ilustra a importância de resgatarmos, ainda neste capítulo, a tônica do debate que se desenvolveu na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) sobre terrorismo, que resultou na aprovação do artigo 5º, inciso XLIII da CF/88. Em estreito diálogo com os acontecimentos políticos do período (fim da ditadura civil-militar e reabertura democrática), é curioso observar que terrorismo e tortura ilustraram discursos antagônicos, já que representantes do regime atuaram na tentativa de reduzir o protagonismo da criminalização da tortura por meio da equiparação desse ato a outros crimes, entre eles, o terrorismo. Da mesma forma, como a legislação sobre segurança nacional, que estruturou parte do autoritarismo do regime, repercutiu na ANC e na elaboração da CF/88 que se propôs democrática.

Partidos políticos ligados à antiga Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e ao regime militar atuaram fortemente durante a ANC para equiparar as práticas de terrorismo e tortura, especialmente em razão do protagonismo político assumido pelo debate sobre tortura, considerada crime contra a humanidade, imprescritível, inafiançável, insuscetível de graça ou anistia, pelo qual deveriam responder tanto os mandantes como os executores e aqueles que, podendo evitá-la, se omitissem (BARBOSA, 2016, p. 10). A criminalização do terrorismo esteve em disputa, de um lado, por deputados constituintes do PCdoB, PT, PDT e uma das alas do PMDB, e, de outro, por constituintes do PFL, PDS, PDC e a outra parte mais conservadora do PMDB, que, fazendo uso de uma interpretação seletiva do ato de terrorismo, construíram narrativas de oposição ao protagonismo de enfrentamento à repressão assumido pelas denúncias e comprovações de práticas de tortura (BARBOSA, 2016, p. 11).

Esse resgate histórico se faz extremamente relevante na medida em que temos, em 2015, o encaminhamento do Projeto de Lei nº 2016/2015 pelo Executivo ao Legislativo, durante o governo Dilma Rousseff, vítima histórica de tortura pelo regime, além de eleita pelo Partido dos Trabalhadores. Também se faz relevante na medida em que as experiências do passado, projetadas nos debates políticos constituintes e nas vitórias legislativas, repercutem nos dias atuais, nas possibilidades que a Constituição dá. Regulamentar o disposto no inciso XLIII do art. 5º da CF pode não ser fruto de um apelo de setores sociais e populares ou, ao que se indica, resultado de pressões internacionais, mas é, também, fruto de uma oportunidade assegurada pelos constituintes.

Na criminalização do terrorismo, sob a perspectiva de punir o dissenso político, não é difícil antever a brecha para a transposição de uma visão autoritária sobre a manifestação e a participação política. A proposta que os grupos autoritários deram à possibilidade de criminalizar a conduta na constituinte ainda permeia o ordenamento jurídico, com a criminalização da manifestação política. (BARBOSA, 2017, p. 13)

A Lei de Segurança Nacional (e suas versões anteriores) consolida-se, no contexto imediatamente anterior à instalação da ANC, como um dos principais instrumentos jurídicos de perseguição aos crimes políticos, abordando conceitos vagos como “ato de sabotagem ou terrorismo” (LSN de 1967) ou outros ainda mais abertos como “guerra psicológica adversa” ou “guerra revolucionária ou subversiva”. O que

importa observar aqui é que as figuras penais aplicadas pelo regime político da ditadura foram importantes para o que ocorreu na Assembleia Constituinte de 1987-1988 e o resultado da tipificação do terrorismo enquanto relevante disputa política na constituição (BARBOSA, 2017).

Exploraremos o assunto da LSN e seu retorno para o contexto político recente no capítulo seguinte. Entretanto, convém, desde já, atentar-se para o fato de que, no Brasil, a Lei de Segurança Nacional (1953, 1967 e 1983) tem especial relevância para a expressão política da tipificação dos atos de terrorismo e o tratamento dos dissensos na perspectiva do “terror” no ordenamento jurídico.

A LSN de 1953 prescreve:

São crimes contra o Estado e a sua ordem política e social os definidos e punidos nos artigos desta lei, a saber: [...] Praticar: [...] devastação, saque, incêndio, depredação, desordem de modo a causar danos materiais ou suscitar o terror, com o fim de atentar contra a segurança do Estado [e fabricar], ter sob a sua guarda ou à disposição, possuir, importar, exportar, comprar ou vender, trocar, ceder ou emprestar transporte por conta própria ou de outrem, substâncias ou engenhos explosivos ou armas de guerra ou utilizáveis como instrumento de destruição ou terror, tudo em quantidade e mais condições indicativas de intenção criminosa. (BRASIL, 1953)

Em 1967, o Decreto-Lei nº314 passou a definir:

Praticar massacre, devastação, saque, roubo, sequestro, incêndio ou depredação, atentado pessoal, ato de sabotagem ou terrorismo; impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais administrados pelo Estado ou mediante concessão ou autorização: Pena – reclusão, de 2 a 6 anos (BRASIL, 1967).

Finalmente, em 1983, a Lei nº 7.170 estabeleceu que:

Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. (BRASIL, 1983)

Apesar de as três versões da LSN transcritas acima utilizarem o vocabulário do “terror”, nenhuma delas define quais condutas seriam consideradas terrorismo, o que veio a ser desenvolvido apenas em 2016 na Lei 13.260. A alcunha de terrorista durante o regime militar era aplicada aos antagonistas do regime, para a oposição que, de acordo com a visão dos militares, ameaçava a ordem social. O que incluiu até mesmo crianças

cujos pais assim fossem considerados (SÃO PAULO, 2014)²⁴, mas não incluiu membros do regime que fizeram uso de meios violentos e imprevisíveis que também afetaram a sociedade civil (GASPARI, 2016, p. 16). Elio Gaspari (2016) ressalta que, após a explosão do Riocentro, em 1981, não há dúvidas de que o regime fazia uso de “terrorismo”, tanto para intimidar a oposição como para justificar a repressão sobre os grupos de resistência. Sobre o episódio, Gaspari narra:

Na manhã seguinte à explosão no Riocentro, Heitor Ferreira telefonou para Figueiredo, informando-o do ‘fato gravíssimo’. O presidente disse-lhe: ‘Até que enfim os comunistas fizeram uma bobagem’. Logo soube que se enganara. A bobagem não fora dos comunistas. Nas explosões do Riocentro comprovou-se materialmente que havia um núcleo terrorista dentro do regime, na estrutura militar da repressão política. Freddie Perdigão, símbolo da vitória de 1964, estava na cena final da desmoralização da ditadura e do governo de João Figueiredo, um general que chegara ao Planalto convivendo com as duas faces do regime. A bomba do DOI dividiria as Forças Armadas e provocaria o rompimento de Golbery com Figueiredo. Depois dela, o presidente e o regime não seriam mais os mesmos. (GASPARI, 2016, p. 16)

Essa ambivalência da expressão terrorismo reforça o ideal de construção do “inimigo” que atravessa histórias, molda subjetividades e instrumentaliza a disputa do poder na construção de consensos e conflitos ao delimitar “quem está dentro” e “quem está fora”. “O inimigo é aquele que se encontra fora da soberania: a própria soberania é que produz o inimigo. Ele, não sendo mais sujeito (pessoa), mas *subjectum terroris* (pessoa; já fantasma), não é ser humano, mas uma condição, um *status*” (CAPPELLINI, 2011, p. 86 *apud* BARBOSA, 2017, p. 51). O inimigo será aquele sobre quem a pecha do terror recairá, e as disputas sobre o estabelecimento dos rótulos (políticos e jurídicos) se expressam de diferentes formas, inclusive através do parlamento.

O golpe de 1964 intensificou a lógica da existência de um inimigo de Estado, em consonância com a Doutrina da Segurança Nacional (DSN) elaborada na Escola Superior de Guerra (ESG) (ALVES, 2005; ALVARES, 2016; BARBOSA, 2016; BARBOSA, 2017). Entretanto, importa ressaltar que tanto a LSN de 1953 como o fato

²⁴ A Comissão da Verdade da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo registra relatos em que crianças foram marcadas como inimigas do Estado: “Eles foram sequestrados e escondidos em centros clandestinos de repressão política da ditadura militar brasileira (1964-1985). Afastados de seus pais e suas famílias ainda crianças, foram enquadrados como ‘elementos’ subversivos pelos órgãos repressivos e banidos do país. Foram obrigados a morar com parentes distantes, a viver com nomes e sobrenomes falsos, impedidos de conviver, crescer e conhecer os nomes verdadeiros de seus pais. Foram, enfim, privados do cuidado paterno e materno no momento mais decisivo e de maior necessidade, que é justamente a infância. Levados aos cárceres da ditadura militar, foram confrontados com seus pais, nus, machucados, recém saídos do pau de arara ou da cadeira do dragão. Foram encapuzados, intimidados, torturados antes mesmo de nascer. Filhos de guerrilheiros que hoje estão desaparecidos nasceram em prisões e cativeros”. (SÃO PAULO, 2014, p. 11)

de a LSN de 1983 manter-se vigente 30 anos após a promulgação da CF de 88 exemplificam o argumento de que, mesmo em períodos democráticos, há uma pulsação do pensamento político-jurídico autoritário (BARBOSA, 2016, p. 14). Ademais, comprova que determinados elementos de exceção do nosso regime sempre permaneceram intocáveis, indicando que em momento algum houve uma abertura democrática efetiva no que se refere à liberdade de expressão e manifestação dos grupos mais combativos – como é o caso dos movimentos populares de sem-terra e sem-teto.

Não se pode ignorar a influência da Escola Superior de Guerra (ESG) e da Doutrina da Segurança Nacional (DSN) na perspectiva militar que articula Direito, defesa e segurança nacional na elaboração da ordem legal do regime militar. Um brevíssimo resgate histórico sobre a formação tecnicista das instituições e a profusão do tecnicismo jurídico, inclusive através dos cursos de Direito no país, tornando-os insensíveis às questões políticas e sociais, deixa um terreno fértil para a apropriação do Direito por regimes autoritários (ANDRANDE, 2003). Especialmente do Direito Penal ou da Ciência Penal. Há, no tecnicismo, um caráter ambíguo, que tanto busca a legalidade quanto permite a existência de brechas por onde se torna possível o desenvolvimento de uma ordem autoritária. Camila Prando ressalta que

A legalidade em sua dimensão política tem como conteúdo a limitação do poder punitivo face à liberdade individual. Ela é a expressão política do liberalismo penal. Esse é, entretanto, um entendimento a-histórico, na medida em que na conformação do controle punitivo a dimensão política da legalidade está permanentemente constituída pela tensão e pela polarização entre a limitação e a justificativa do poder punitivo, expressa em termos de polarização entre os limites da liberdade individual e as demandas por ordem. É na constituição dos controles punitivos na história que os conteúdos da liberdade e da ordem se tensionam, se remodelam, se redefinem, em constante movimento. (PRANDO, 2012, p. 163)

Esse mesmo raciocínio tecnicista expõe a existência de princípios jurídicos liberais no Código Penal, “o fato de o princípio da legalidade ter-se perpetuado, em sua dimensão jurídica,” é o suficiente para a conclusão de que o Código Penal tem raízes liberais (BARBOSA, 2017, 29). A presença formal dos princípios liberais deve ser analisada “em conjunto com toda a formalização legal do direito penal. A construção dos institutos penais como a tentativa, o erro de direito e os tipos penais abertos podem conter, em si, recursos para reduzir significativamente o conteúdo limitador dos princípios liberais” (PRANDO, 2012, p. 173). Manter o regime revestido de legalidade implicava, no âmbito criminal, na instauração de um regime político autoritário, sem

abandonar uma ordem jurídica com elementos liberais (BARBOSA, 2017, p. 30). Leonardo Barbosa (2016, p. 59) registra que “os militares invocaram o poder constituinte para não outorgar uma nova Constituição e, quando por fim decidiram fazê-lo, em 1967, preferiram utilizar o Congresso (ainda que sob rígido controle)”. Barbosa (2017, p. 17) também ressalta que “ao longo do século XX, regimes autoritários valeram-se largamente de constituições em seu processo de institucionalização”.

Entretanto, leis excepcionais de segurança nacional e de segurança pública permitiram que a ordem jurídica seguisse funcionando para além do revestimento da legalidade (PRANDO, 2012, p. 178).

Desenvolvida na ESG mesmo antes do regime militar, a Doutrina da Segurança Nacional desempenhou um papel central na justificação ideológica do regime militar (ALVES, 2005, p. 28), especialmente ao refratar ideologias comunistas não só no círculo militar, mas em toda a sociedade civil. É dever do Estado proteger-se de interesses que ameaçam a sua existência, inclusive pela “guerra das mentes”. O curso de educação moral e cívica, que tinha caráter obrigatório nas escolas civis, surgiu de ideias desenvolvidas em um grupo de trabalho da ESG. Entre os conhecimentos ensinados na disciplina, estava a “teoria da guerra interna”, por influência da Revolução Cubana. Ao contrário do que se imaginava, a “teoria da guerra interna” argumentava que os sindicatos trabalhistas de esquerda, os intelectuais, as organizações de trabalhadores rurais, o clero e os estudantes e professores universitários representavam a principal ameaça à segurança nacional, mais ainda do que os riscos de uma invasão externa (BARBOSA, 2016, p. 32).

“A ‘segurança nacional’ embutiu um preconceito, talvez uma ideia” (GASPARI, 2014, p. 41-2) e, em geral, as questões de segurança do Estado foram abordadas por meio das práticas policiais. “Quando essas práticas foram colocadas em português mais complicado, isso foi feito para construir racionalizações e justificativas. Primeiro deu à tortura condições de política de Estado. Depois é que se criou um ‘Sistema de Segurança Interna’, que nem sistema chegou a ser” (GASPARI, 2014, p. 41-2).

Autores defendem a inexistência de dúvidas quanto à influência estadunidense originária (COMBLIN, 1988 *apud* BARBOSA, 2017, p. 33) na difusão das ideias desenvolvidas pela ESG. No período compreendido entre os de 1945 e 1959, já se veem indícios de uma uniformização na formação dos militares latino-americanos, especialmente por meio da Escola das Américas, situada no Panamá. A Revolução Cubana e, posteriormente, a Guerra Fria reforçaram substancialmente o objetivo de

derrotar o inimigo, agora muito mais próximo e ameaçador. Entretanto, sem simplificações reducionistas, a DSN não apresenta um conteúdo autoritário meramente importado. O traço ideológico de autoritarismo se articula em razão das “próprias condições de como se efetivam socialmente as relações materiais no Brasil”. Não são “mero subproduto de posições teóricas elaboradas pelo Pentágono a partir de 1945”, mas expressão do próprio pensamento autoritário brasileiro (VIEIRA, 1988, p. 60-76). Jessé Souza resgata em suas obras o papel da escravidão no Brasil, nomeada como “ódio secular às classes populares” para conectá-la com a situação conjuntural recente, o que passa também pelo apoio das elites ao regime militar (SOUZA, 2017). As noções de elite e Estado estão em perspectiva.

Com a ESG, havia a intenção de, por um lado, se abrir a sociedade ao Exército, mas, por outro, de se fechar o Exército à sociedade, no sentido de que deveria haver permeabilidade da doutrina de segurança na sociedade, mas não no sentido contrário. Ou seja, as ideologias sociais não necessariamente teriam repercussão nos quadros militares, como seria, durante a ditadura, o caso de ideologias comunistas. Civis podiam cursar a ESG, garantindo a aproximação das Forças Armadas com a sociedade civil, o que permitia influenciá-la com a estratégia de defesa e segurança. (BARBOSA, 2017, p. 34)

O primeiro presidente militar do golpe, Castello Branco, assim como inúmeros outros indivíduos que assumiram cargos no alto escalão após 1964, foi diretor do Departamento de Estudos da ESG. O golpe permitiu que a estrutura do Estado pudesse ser utilizada para disseminar a cultura jurídico-penal de perseguição política e restrição de oposicionismos, com apoio legal de leis, como a Lei de Segurança Nacional. Práticas de grupos, como Partido Comunista do Brasil (PCdoB), a Ação Libertadora Nacional (ALN) e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), e seus praticantes passaram a ser considerados terroristas, mesmo diante da ausência de uma definição precisa sobre o que constituiria o terrorismo. O inimigo era o que justificava (e ainda justifica), para além do Código Penal, a criação de legislações especiais. “Assim, após colocar boa fração dos atores políticos na ilegalidade, o regime começa a desenhar, legalmente, a figura do inimigo, de modo que sua repressão”, ainda que excepcional, “ocorre dentro das regras do jogo, revestida de ampla legalidade” (BARBOSA, 2017, p. 38).

O sequestro do embaixador estadunidense Charles Elbrick mostrou-se como o acontecimento ideal para que o regime criasse um tipo penal que enquadrasse o inimigo de Estado. A ação, que gerou resultados positivos para a resistência à ditadura, tornou-

se a justificativa interna para o adensamento da moldura jurídica autoritária nos moldes do que pressionava o governo estadunidense. Essa moldura jurídica consistia na atribuição do nome de “terrorista” ao praticante de sequestros com fins políticos. Até hoje, o sequestro do embaixador Elbrick ocupa o 4º lugar no ranking dos acontecimentos terroristas mais relevantes entre os anos de 1961 e 2003, elaborado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2001). Em 1969, “o *New York Times* publicou uma matéria em que afirmou ser o sequestro do embaixador Elbrick um alarme para o aumento exponencial do terrorismo das guerrilhas urbanas de esquerda na América Latina” (BARBOSA, 2016, p. 41). A morte de Carlos Marighella pelo regime, em 1969, também repercutiu nos *New York Times* como uma resposta ao sequestro, em matéria intitulada “*Brazilian Police Slay Terrorist*” (BRAZILIAN, 1969).

Paixão (2014) destaca o discurso do então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves, na sessão de instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, para contextualizar a retórica de transição e de ligação entre os trabalhos da Constituinte e o “ciclo revolucionário” que se encerrava: “o termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via da conciliação, se encerra o ciclo revolucionário”. Ainda assim, as intensas disputas acerca da consolidação da narrativa de ruptura com o regime autoritário têm repercussão ampla e atravessam todo o debate constituinte.

Durante os trabalhos da ANC, os debates sobre terrorismo ocorreram dentro da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, uma das oito comissões temáticas estabelecidas para organização dos debates. Essa Comissão se subdividiu em três Subcomissões Temáticas, a I-a ou Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, que discutiu o terrorismo no âmbito dos princípios de relações internacionais; a I-b ou “Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias”; e a I-c ou Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, responsáveis pelo que se tornou o artigo 5º, sobre direitos e garantias fundamentais (BARBOSA, 2017, p. 61). Os relatórios produzidos em cada uma das comissões e subcomissões foram, posteriormente, encaminhados para a Comissão de Sistematização e, em seguida, para o Plenário.

A primeira versão do relatório da Subcomissão I-a, do Relator João Herrmann Neto (PMDB/SP), não trouxe o terrorismo no texto. Entretanto, sob influência dos trabalhos desenvolvidos por juristas na Comissão Afonso Arinos, o “repúdio ao

terrorismo” é incorporado ao texto como princípio norteador das relações internacionais no Brasil. No âmbito da elaboração do art. 4º da CF, portanto, não houve aprofundamento crítico em questões como qual seria o conceito de terrorismo e quais seriam os tratados internacionais que orientariam o assunto (BARBOSA, 2017, 65).

A tônica dos debates que envolvem direitos humanos e o direito internacional, em termos gerais, e o terrorismo, especificamente, é a de que o Brasil já se obrigava ou deveria se obrigar a regras e princípios internacionais, porquanto estes eram critérios inerentes aos conceitos mais contemporâneos de regimes democráticos. Na justificativa que fez a seu anteprojeto, o relator Herrmann Neto associou essa incorporação do direito internacional e dos direitos humanos à defesa da democracia. Dessa forma, João Herrmann concretizava em seu anteprojeto uma perspectiva de que o país tanto colaboraria para a elaboração do direito internacional quanto essa colaboração seria necessária para a democracia brasileira. (BARBOSA, 2016, p. 66)

Em contrapartida, os debates sobre tortura ocorreram no âmbito das subcomissões que trataram dos direitos e garantias fundamentais (Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias e Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Individuais). Inicialmente, no entanto, não há menção ao terrorismo nos anteprojeto que saem dessas duas subcomissões, somente à tortura, que passa a assumir um protagonismo nos debates iniciais da ANC.

O artigo condenando a tortura saiu da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias com um teor caro para constituintes do PDT, PT e PCdoB, uma vez que vários partidários se encaixavam como subversivos ou terroristas pelo ordenamento jurídico anterior. Já a Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Individuais foi palco de intensos debates, não só entre os constituintes, mas também em audiências públicas, que buscavam vincular a discussão sobre terrorismo ao debate sobre tortura. Parlamentares do PDS propuseram emenda para incluir “ações terroristas, ainda que de cunho político ou ideológico”, sob a justificativa de que as atividades “políticas ou ideológicas” realizadas por “fanáticos” têm a mesma natureza que tortura e deveriam, portanto, estar criminalizadas no mesmo inciso. Parlamentares do PDS e do PFL deixavam claro que não permitiriam a materialização do protagonismo exclusivo da tortura no texto constitucional (BARBOSA, 2017, p. 76).

Fica claro que a ideia do PFL, PDS e parte do PMDB de que a tortura e o terrorismo eram crimes de mesma natureza não estava tendo a repercussão desejada. O percurso trilhado pelos defensores desse posicionamento ainda seguiria nos debates e nas propostas da Comissão de Sistematização. (BARBOSA, 2017, p. 79)

A comissão de sistematização desenvolveu atribuição estratégica na consolidação dos debates na ANC. É aqui que a disputa entre o “campo democrático”, que defendia o protagonismo da tortura, e o campo próximo ao regime, dos que defendiam a equiparação do debate ao terrorismo, fica ainda mais nítida e acirrada. Pela opção de organização dos espaços de debate em subcomissões, coube à Comissão de Sistematização a importante tarefa de reunir e reescrever grande parte do projeto da nova Constituição. “Não havia um ‘projeto oficial’ a ser traduzido pela Constituição, mas diversos projetos políticos e ideológicos fragmentários a articular, mediados por uma forte exigência de cidadania, entendida principalmente como direito à participação ativa na vida política do país” (PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 16).

Ana Carolina Barbosa (2017, p. 117) relata que é na Comissão de Sistematização que começa a haver uma articulação de constituintes no sentido de organizar um grupo homogêneo com posições comuns tanto para o tema “terrorismo x tortura”, como em vários outros temas, a fim de que garantissem uma maioria para a aprovação de suas propostas. Críticas alimentavam a ideia de que a Comissão de Sistematização estaria favorecendo regimentalmente apenas uma minoria de esquerda. A articulação desse bloco suprapartidário foi determinante para assegurar a previsão do terrorismo no mesmo inciso que trata da inafiançabilidade da tortura, colocando-os, simbolicamente, em posição de igualdade.

Portanto, a constitucionalização do terrorismo no texto promulgado em 1988, assim como a sua relação com a tortura em um mesmo inciso do art. 5º, não foi produto do acaso, mas fruto de intensos debates e articulações políticas envolvendo setores ligados ao regime e parlamentares de oposição ligados à resistência. Ainda que esta pesquisa não tenha encontrado referências diretas aos debates da ANC, 27 anos depois, durante a tramitação e aprovação do projeto de Lei nº 2016/2015 – o que será visto no quarto capítulo deste trabalho –, o contexto democrático recente sugere reflexões relevantes (no mínimo sobre as “coincidências irônicas do destino”, já que não há como sustentar nexo de causalidade entre elas) sobre a retomada do protagonismo do pensamento autoritário no Brasil e as janelas de oportunidades criadas para perseguição de “inimigos políticos” por crimes políticos.

Com cuidado e sem superestimar o pensamento autoritário na elaboração da Constituição de 88, torna-se relevante, para o atual contexto de retrocessos

democráticos, observar como a sua compreensão sobre crimes políticos repercute na atualidade:

O pensamento autoritário do regime militar que se projetou na ANC é complexo e ultrapassa os debates sobre crime político e terrorismo, mas a relevância do debate sobre a criminalização de terrorismo na constituição democrática está em demonstrar a permanência, embora não a prevalência, de ideias como a de que a prática do terrorismo como método político da oposição clandestina justificaria a repressão pela ditadura militar, em defesa da ordem social e da existência do Estado brasileiro. (BARBOSA, 2017, p. 118)

Nenhuma sociedade está imune ao efeito de práticas *desdemocratizantes* ou *desconstituintes* e, no Brasil, isso é visível na medida em que

alguns setores da sociedade – aqueles mais identificados com o regime anterior – nunca aceitaram completamente o resultado do processo constituinte de 1987-1989. Essas forças, que não são insignificantes, estão sempre se articulando para desmontar o arcabouço normativo construído em 1988. (PAIXÃO, 2016)

O que será observado no capítulo seguinte é que não só a aprovação da Lei 13.260 em si se constituiu como uma verdadeira janela de oportunidade para criminalização de movimentos sociais, mas o pleito eleitoral de 2018, que resultou na eleição e na posse de Jair Bolsonaro em 2019, reacendeu as oportunidades de recrudescimento por parte do Legislativo, especialmente no que diz respeito à afirmação da retórica política e de constituição de “rótulos” em torno de movimentos sociais e do terrorismo.

4 OS CINCO ANOS DA APROVAÇÃO DA LEI Nº 13.260, OS REFLEXOS E AS TENDÊNCIAS NO DEBATE LEGISLATIVO

4.1 A tramitação na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, sanção e vetos

Como já mencionado, o Projeto de Lei nº 2016/2015, de autoria do Poder Executivo, teve por objetivo regulamentar o disposto no art. 5º, inciso XLIII da Constituição Federal, disciplinando o crime de terrorismo, tratando de disposições investigatórias, processuais e reformulando o conceito de organização terrorista, então previsto na Lei nº 12.850 de 02 de agosto de 2013²⁵ e na Lei nº 10.446 de 8 de maio de 2002²⁶. Foi encaminhado pela ex-presidente Dilma Rousseff à Câmara dos Deputados em 18 de junho de 2015 e, aparentemente em razão da pressão internacional por conta dos Jogos Olímpicos que o Brasil sediaria no ano seguinte, tramitou sob o regime de urgência constitucional (art. 64, CF) atribuído pelo próprio Poder Executivo. Por esse motivo, a proposta teve a sua tramitação legislativa abreviada, deixando de passar pelas comissões permanentes da Casa para receber o conjunto dos pareceres pelo mesmo parlamentar Relator em plenário. Também por esse motivo, qualquer processo de oitiva ou diálogo acerca do tema com a sociedade civil restou bastante prejudicado.

Muito embora as justificações do projeto original e dos textos substitutivos a ele apresentados estiveram sempre voltadas à necessidade de criação de instrumentos jurídicos mais específicos para a prevenção e o combate ao terrorismo, preocupação que tem feito parte da agenda política de vários países nas últimas décadas, fato é que o projeto se baseou na criação de definições genéricas que alteraram o sentido atribuído ao terrorismo no Brasil. Interessa observar que o *start* da tramitação da matéria se dá num contexto geopolítico em que o extravasamento da manifestação de formas da violência estatal, social e mercadológica trouxe novamente os fantasmas do autoritarismo que estiveram sempre disponíveis (BALLESTRIN, 2018).

Entidades da sociedade civil voltadas para a defesa dos direitos humanos e movimentos sociais organizados denunciaram a preocupação que tinham de que

²⁵ Lei nº 12.850/2013: define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.

²⁶ Lei nº 10.446/2002: trata de infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exijam repressão uniforme.

manifestações políticas e em defesa de direitos pudessem ser enquadradas como terrorismo. Essa preocupação encontra-se fundada numa agenda política repressiva com impacto direto na vida de militantes e ativistas, de forma que o alerta tem a sua razão empírica de ser. Também fundada num contexto em que as teorias pós-democráticas, ainda que tenhamos o cuidado de não as replicarmos acriticamente no contexto do sul global, apontam que o cerco à democracia tem encontrado instrumentos dentro das próprias instituições (BALLESTRIN, 2018).

Como exposto nos capítulos anteriores, o debate sobre criminalização e enquadramento de manifestações e protesto em novos tipos penais ou outras cláusulas restritivas também esteve presente nos debates sobre a Lei Geral da Copa e sobre a Lei Geral das Olimpíadas. As ameaças legislativas passaram a se constituir como verdadeiras janelas de oportunidade para que o recrudescimento da repressão policial denunciada por ativistas e militantes no ciclo de protestos que se encerrava ampliasse sua esfera de legitimidade. Relatório publicado em 2019 pela ONG Artigo 19 analisa como os três poderes, provocados pelas manifestações ocorridas especialmente no ano de 2013, estariam sofisticando os mecanismos de restrição ao direito de protestos. A Lei Antiterrorismo encontra especial destaque na análise, por reunir “diversas das preocupações a respeito da criminalização” (ARTIGO 19, 2019).

De forma semelhante, no campo do Legislativo perdurou a lógica de elevados números de projetos de lei comumente associados aos principais temas em debate sobre protestos a cada momento, como ilustram propostas sobre bloqueio de vias públicas, aviso prévio para o exercício do direito de reunião e uso de máscaras em manifestações. (...) Nesse ínterim, foi aprovada a emblemática Lei Antiterrorismo, que consubstancia diversas das preocupações a respeito da criminalização de manifestantes e de movimentos sociais, reforçadas ainda por novos projetos de lei que almejam tornar a lei aprovada ainda mais restritiva. (ARTIGO 19, 2019, p. 12)

A preocupação com o enquadramento de movimentos sociais no tipo penal *terrorismo* esteve presente desde as mensagens subscritas pelos então Ministros de Estado, José Eduardo Cardozo (Ministro da Justiça) e Joaquim Levy (Ministro da Fazenda), destinadas à Presidenta Dilma como justificativas à apresentação do projeto:

Pelo projeto, são organizações terroristas aquelas cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública ou coagindo a

autoridade a fazer ou deixar de fazer algo. A pena para tal delito, passível de regime fechado, será de 8 a 12 anos e multa.

Com isso, a organização terrorista será caracterizada por três elementos: o fundamento da ação, a forma praticada e o fim desejado pelo agente. Dessa forma, conseguimos afastar qualquer interpretação extensiva que possa enquadrar como ação terrorista condutas que não tenham esse perfil.

Uma importante inclusão é a existência de uma causa excludente para as manifestações políticas, sociais ou sindicais, movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades individuais. (EMI nº 00125/2015 MJ MF, de 16 de junho de 2015, assinadas pelos Ministros José Eduardo Cardozo e Joaquim Levy)

Para o campo social, tão logo o projeto fora recebido pela Câmara, esse ponto se tornou uma das tônicas do debate, enquanto o principal contra-argumento, fundado na pressão internacional, apontava para a exigência do Grupo de Ação Financeira (GAFI), entidade intergovernamental criada em 1989, que tem a função de definir padrões e implementar as medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e o financiamento da proliferação e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes, com a qual o Brasil estabeleceu acordos internacionais.

Ao projeto, na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 35 emendas de plenário, desconsideradas as emendas apresentadas pelo próprio Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM/BA). 17 emendas de partidos de diferentes espectros políticos dedicaram-se ao tema, especificamente aos problemas do conceito do tipo penal e da salvaguarda legal para manifestações políticas. Duas emendas buscaram suprimir por completo a ressalva legal, enquanto outras duas emendas propunham restrições ao texto. Identificamos o Dep. José Carlos Aleluia, do mesmo partido e estado do relator, como autor das emendas mais restritivas.

Como justifica as emendas apresentadas, o parlamentar mobiliza o argumento de que as liberdades constitucionais, referindo-se ao direito de manifestação, devem ser preservadas, mas não podem ser utilizadas como escudo ou pretexto para a prática de terrorismo. “Caso a pessoa, ainda que em nome de supostos propósitos sociais ou reivindicatórios, provoque o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou coaja autoridades, deve estar sujeita à Lei 12.850/2013”.²⁷

Em sentido semelhante, o Deputado Vitor Valim, do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e eleito pelo estado do Ceará, argumenta que a exclusão da

²⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1353267&filename=EMP+3/2015+%3D%3E+PL+2016/2015> Acesso em: 4 de julho de 2020.

cláusula legal de proteção da ação coletiva de manifestação visa coibir ações criminosas e *dar indulto a movimentos pessoas desordeiras e mal intencionadas*, cujo interesse é implantar o medo, a desordem, o dano ao patrimônio público e privado e a integridade física das pessoas. Resume o autor da emenda: “enfim, o caos”.²⁸

Na contramão desses argumentos de criminalização da *ação política coletiva*, identificamos, com a presente pesquisa, um segundo conjunto de emendas que demandam uma especial atenção. As emendas de número 11, 14, 15 e 24 dedicam-se, de diferentes formas, a problematizar a ação repressiva praticada pelo Estado. Algumas se preocupam em tipificar como abuso de autoridade a promoção de ação penal contra as pessoas elencadas no dispositivo da guarida legal (movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional). Outras denominam de “terrorismo de estado” o ato de *provocar terror com intuito de suprimir manifestações políticas legítimas ou intimidar cidadãos, movimentos sociais, sindicais religiosos, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios*.

A emenda nº 26, de autoria do Deputado Édio Lopes, do PMDB do estado de Roraima, apesar de possíveis críticas na técnica legislativa ao redigir o dispositivo legal, utiliza como justificativa o episódio que, segundo ele, ficou conhecido como “massacre de Pinheirinho”, referindo-se a uma das maiores ações de reintegração de posse já ocorridas no país em 2012:

Também são frequentes em nosso País a prática de um mal disfarçado de terrorismo de Estado, onde é quase uma regra a participação e o envolvimento de agentes públicos civis e militares, especialmente das Polícias Militares na repressão dos movimentos sociais e sindicais na luta que desenvolvem por melhores condições de vida e de trabalho e pelos de seus mais legítimos e elementares direitos consagrados na legislação ordinária e na Constituição Cidadã de 05/08/1998.

São inúmeros os exemplos de Polícias Militares de diversas unidades da Federação totalmente despreparadas para dialogar com os movimentos sociais, utilizando com frequência a violência repressiva como ocorreu em São José dos Campos/SP onde uma negociação em curso do movimento de moradia na comunidade de Pinheirinho dessa cidade foi abruptamente rompida pela repressão da PM desse estado, num episódio que ficou conhecido como “O massacre do Pinheirinho”. (Justificativa apresentada pelo Deputado Édio Lopes no corpo da Emenda de plenário nº 26)

²⁸Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1367527&filename=EMP+7/2015+%3D%3E+PL+2016/2015> Acesso em: 4 de julho de 2020.

A disputa, que outrora se manifestou através da polarização entre tortura *versus* terrorismo, como vimos no capítulo anterior, vestiu nova roupagem, manifestando-se, dessa vez, pela contraposição entre “terrorismo social” versus “terrorismo de Estado”.

É importante dizer que, em razão da urgência constitucional atribuída ao projeto, as emendas de plenário precisaram de um número mínimo de 103 parlamentares (ou líderes de bancadas que representem esse número) para que pudessem tramitar. Portanto, todas as emendas gozaram de um mínimo de respaldo entre os deputados e deputadas, ainda que em número significativamente inferior ao necessário para a sua aprovação (257).

Ainda no decorrer das discussões, foi adicionada ao projeto uma série de condutas que tinham como alvo objetos e bens, instituindo-se a noção de “terrorismo contra coisa”. Nesses termos, o ato de depredar patrimônio público ou privado, uma das acusações mais comuns contra manifestantes que são alvos de processos judiciais, poderia ser classificado como “terrorista”. O inciso II, do §1º do art. 1º, incluía os atos de incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte, conduta que se viu com frequência nos atos de junho de 2013 em retaliação à violência policial empregada, tendo sido objeto de veto presidencial, apesar da vontade expressada pelo Parlamento de endurecer a legislação sobre o caso.

Neste ponto, vale destacar a existência de documentos que registram a atuação das empresas do setor de transportes urbanos na tipificação dos incêndios aos meios de transporte em protestos e manifestações como atos terroristas. O Anuário 2013/2014 publicado pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) menciona o bloqueio de vias públicas e os incêndios de ônibus como um dos grandes problemas enfrentados pelo setor decorrentes dos atos de protesto naqueles anos²⁹. O documento também menciona o encaminhamento de ofício de autoria da NTU à Presidência da República reivindicando a adoção de “medidas urgentes e eficazes” para combater a “onda de violência”, entre elas, o apoio do Executivo Federal para aprovação dos Projetos de Lei nº 499/2013 e nº 508/2013 (ambos do Senado Federal) nº 7462/2014 (na Câmara dos Deputados):

²⁹ Para mais informações sobre a atuação da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos em relação às manifestações de junho de 2013, indicamos a dissertação de mestrado do colega do grupo de pesquisa Democracia e Desigualdade - Demodê, Gustavo Serafim, defendida neste Instituto de Ciência Política em setembro de 2020. O título do trabalho é “Enjaulando pássaros: junho de 2013 e a domesticação dos protestos no Brasil”.

Ofício sobre incêndio a ônibus: A NTU encaminhou à Presidência da República e aos Ministérios da Justiça e das Cidades um ofício para registrar a grande preocupação e insegurança que tomou conta dos empresários e trabalhadores do setor, em face da onda de incêndios de ônibus que cresce e se alastra pelo país de forma totalmente descontrolada. O documento também reivindicou medidas urgentes e eficazes para debelar essa onda de violência. Além dessas medidas perante os órgãos de segurança federal e estaduais, foi solicitado apoio aos Projetos de Lei do Senado nº 499/2013 e nº 508/2013 e ao Projeto de Lei da Câmara nº 7462/2014, que criam barreiras a essas ações criminosas e socializam os prejuízos delas decorrentes. (NTU, 2014, p. 55)

Entre as três proposições legislativas mencionadas com prioridade no ofício, destaca-se o Projeto de Lei do Senado Federal nº 499 de 2013³⁰, de autoria da Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivo da Constituição Federal, que definia o crime de terrorismo e previa pena de reclusão de 15 a 30 anos se o mesmo (definido como o ato de provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade da pessoa) for praticado com o emprego de fogo e/ou em meio de transporte coletivo. A proposta também estabelecia as hipóteses de “terrorismo contra coisa”, entre elas, o ato de infundir terror ou pânico generalizado mediante dano em estação de metrô ou meio de transporte coletivo³¹. A ficha de tramitação da matéria registra movimentações entre plenário e comissões ao longo de todo o ano de 2014 até o mês de agosto de 2015, quando parou na Comissão de Constituição e Justiça. Em 21 de dezembro de 2018, recebeu despacho de arquivamento em razão da sua não apreciação ante o final da legislatura (art. 332, §1º do RISF).

Retornando a análise para o Projeto de Lei nº 2015 de 2016, outro elemento crítico que chegou a ser aprovado, mas também foi objeto de veto presidencial, diz respeito à ideia de “apologia ao terrorismo”, conceito extremamente impreciso e que sequer encontrava definição do que constituiria a prática de apologia, impondo pena de até oito anos de prisão para uma conduta abstrata que poderia ser objeto de interpretações conservadoras.

³⁰ BRASIL. SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/115549>. Acesso em 21 de abril de 2021.

³¹ O Projeto de Lei nº 508 de 2013 (também arquivado em razão do final da legislatura), de autoria do Senador Armando Monteiro (PTB/PE) tipificava como “crime de vandalismo a promoção de atos coletivos de destruição, dano ou incêndio em imóveis públicos ou particulares, equipamentos urbanos, instalações de meios de transporte de passageiros, veículos e monumentos”. Já o Projeto de Lei nº 7462 de 2014, de autoria do Deputado Federal Hugo Leal (PROS/RJ), sugere que “as ações criminosas que resultarem em destruição, parcial ou total, de veículos de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano de passageiro” deverão ser ressarcidas pelo Poder Público, algo que foi denominado pela NTU como “socialização dos prejuízos”. A íntegra de cada uma das propostas está disponível para consulta no site do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente.

O texto principal da proposta (ressalvados os destaques), votado na madrugada do dia 12 de agosto de 2015, obteve, na Câmara dos Deputados, 362 votos favoráveis, 85 votos contrários e três abstenções. Os partidos PSD, PSB e a liderança da Minoria liberaram as bancadas. O PSOL foi o único partido a orientar voto contra a matéria. Todos os demais orientaram voto “sim” ao texto.³²

A redação final do projeto alterou parte substancial da proposta enviada originalmente pelo Poder Executivo, ainda que, no mérito, a maior parte do texto tenha sido mantida. Destaca-se que a) a motivação política e ideológica para a prática do crime de terrorismo e o ato de coação de autoridades como forma da prática do delito – situações que existiam na redação original do projeto –, após amplo debate, foram suprimidos pelo plenário da Câmara; e b) a previsão de excluir movimentos sociais da tipificação – que também havia no projeto original – foi mantida, com alguns aperfeiçoamentos no texto. (BRASIL, 2016).

No Senado Federal, onde a proposta passou a ser identificada por Projeto de Lei da Câmara nº 101/2015, o Senador Aloysio Ferreira Nunes foi designado relator da matéria e, em 27 de outubro de 2015, ofereceu parecer aprovado em plenário. A emenda substitutiva por ele apresentada fez alterações significativas ao texto aprovado na Câmara. Importa observar duas delas: introduziu a expressão *extremismo político* ao conceito de terrorismo³³ e excluiu do texto qualquer ressalva legal às condutas individuais ou coletivas praticadas em manifestações por atores sociais. O Relator da matéria, Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP), que já havia sido Ministro da Justiça no governo Fernando Henrique Cardoso, assumiu, em 2017, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, no governo do rompimento democrático de Michel Temer.

Com as alterações aprovadas no Senado, o Projeto voltou à Câmara e, em 24 de fevereiro de 2016, sem grandes movimentações, foi rejeitado em votação simbólica. Sobre a questão dos movimentos sociais e do extremismo político no debate que retornou do Senado Federal, o Relator, Deputado Arthur Maia, proferiu o seguinte parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em plenário:

³² Apenas uma das votações na Câmara dos Deputados no dia 12 de agosto de 2015 foi realizada pelo processo nominal, de forma que encontramos algumas limitações na identificação dos parlamentares que efetivamente contrários ou favoráveis à matéria, especificamente nos pontos sobre os quais nos debruçamos no presente trabalho. Pesquisas de maior fôlego podem contribuir com o desenvolvimento de metodologias capazes de auxiliar no aprofundamento desse aspecto da análise (especialmente através de discursos e notas taquigráficas).

³³ *Caput* do art. 2º no substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara 101/2015: Atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa, preconceito racial, étnico ou de gênero ou xenofobia, com objetivo de provocar pânico generalizado.

[...] o Senado Federal suprimiu a cláusula de salvaguarda democrática, inserida por esta Casa, que assegurou o direito de manifestação por parte da população. Nesse sentido, configura-se o quanto apontou a Organização das Nações Unidas: ‘O projeto de lei 101/2015 tenta definir os crimes de terrorismo no Brasil, permitindo ainda a criação de procedimentos investigatórios e processuais. A proposta encaminhada ao Senado em agosto, depois de já ter sido aprovada pela Câmara dos Deputados. No dia 28 de outubro, o Senado aprovou a lei, que agora voltará a ser discutida pelos Deputados’.

Um dos problemas identificados pelos relatores da ONU se refere à modificação feita no texto do Senado: ‘Lamentamos que o atual projeto de lei excluiu um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei’, disse o documento da ONU. [...]

O Substitutivo do Senado Federal, diferentemente do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, fez constar do âmbito do terrorismo a motivação política. Inclusive, a Casa Revisora trouxe uma explicação do que seria terrorismo por extremismo político, que consistiria em ‘atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático de Direito, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições’.

Todavia, trata-se, antes, de matéria ligada à Segurança Nacional, que possui regência própria. Nota-se que a Lei de Segurança Nacional (LSN) encontra-se vigente e eficaz, como reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no contexto de movimento grevista da Polícia Militar em certa unidade da Federação. O aludido art. 20 da LSN, por se remeter a ‘atos de terrorismo’ receberá o devido complemento, com a transformação em lei do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, que expressamente emprega a referida locução. Dessa maneira, trar-se-á a completude e sistemática ao ordenamento jurídico pátrio. (Parecer do Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia, às emendas vindas do Senado Federal no bojo do PL 2016/2015)

Prevaleceu, portanto, o antigo texto da Câmara, com a exclusão do termo extremismo político e a reinserção da excludente de ilicitude prevista no §2º do artigo 2º, sobre manifestações e ações coletivas:

§2º. O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. (BRASIL, 2016)

Em 25 de fevereiro de 2016, a redação final do projeto seguiu para sanção da presidenta Dilma Rousseff, que ocorreu, com vetos, em 15 de março de 2016, convertendo o Projeto na Lei Ordinária nº 13.260/2016. Atendendo ao rito legislativo, deputados e senadores, em sessão conjunta do Congresso Nacional, votaram pela manutenção de todos os vetos, encerrando a tramitação da matéria no dia 24 de maio de 2016.

Editorial do jornal O Estado de São Paulo do dia 29 de fevereiro registrou, com satisfação, a aprovação da matéria, mas apelou pela incompletude do texto diante da omissão a qualquer referência às motivações políticas do terrorismo. “Política e terrorismo estão intrinsecamente vinculados”, afirma o texto, e “elaborar uma legislação antiterrorismo excluindo os atos com motivação política é fazer vista grossa à história das nações”. O corpo editorial, registrando a tônica do debate, condenou a centralidade que a temática relativa aos movimentos sociais assumiu durante a tramitação da proposta, sinalizando a insatisfação de setores da elite brasileira com o texto aprovado e com a reintrodução do que denominou de “cláusula de blindagem” pela Câmara dos Deputados:

Toda a discussão no Congresso sobre o projeto de lei antiterrorismo restringiu-se à questão dos movimentos sociais. Alguns partidos políticos temiam que as ações de movimentos sociais a eles vinculados fossem penalizadas com a nova legislação. Ou seja, o interesse não era tanto como terrorismo em si e as formas de combatê-lo, mas com a blindagem de determinados grupos. [...] Por pressão de alguns partidos, o texto final contém uma blindagem de determinados grupos. [...] Excluída no Senado, a cláusula de blindagem dos movimentos sociais voltou a ser incluída na Câmara. Alguns podem estranhar o fato de que deputados, fazendo vista grossa aos riscos do terrorismo globalizado, preferiram atender a interesses de determinados movimentos sociais. (ANTITERRORISMO, 2016, n.p)

Desde então, vários são os projetos de lei apresentados propondo alterações no texto, especificamente no dispositivo legal que, minimamente, visa garantir uma salvaguarda legal para protestos, manifestações populares e movimentos sociais. É o que se observa no tópico seguinte.

4.2 As janelas abertas: tendências no debate legislativo

A tramitação e a aprovação da Lei Antiterrorismo no Brasil acenderam o alerta de entidades nacionais e internacionais, além de movimentos sociais, que denunciaram os riscos e as ameaças da legislação sobre o exercício do protesto e de manifestações. Tomando o alerta como ponto de partida, a hipótese de pesquisa oferecida para investigação é a de que as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que visam modificar a Lei nº 13.260, reverberando o debate desencadeado pela tramitação da matéria no Congresso Nacional a partir do envio do texto pelo Executivo, indicam uma janela de oportunidade para a criminalização do protesto e de movimentos sociais no Brasil, especialmente em contextos de retrocessos democráticos.

Em julho de 2015, o Comitê das Nações Unidas publicou uma análise crítica à legislação antiterrorista proposta no Canadá por ser excessivamente ampla, carente de mecanismos de supervisão e por seus potenciais efeitos negativos sobre a defesa e garantia dos direitos humanos com os quais o país tem historicamente se comprometido (MURPHY, 2015). Em 2012, um grupo de especialistas independentes responsáveis por monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil também é signatário, publicou críticas à lei antiterror aprovada na Turquia, uma vez que sua aplicação, na prática, poderia voltar-se a ativistas, jornalistas e advogados (ZELDIN, 2012).

Em 2017, Arábia Saudita e Chile enfrentaram discussões semelhantes, observando-se, cada qual, sua realidade local. Quanto à primeira, o então Relator especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e contraterrorismo, Ben Emmerson, manifestou preocupação com a inaceitável amplitude da definição de terrorismo e o uso da legislação antiterror contra defensores de direitos humanos, escritores, blogueiros, jornalistas e outros críticos políticos (SAUDY, 2017). “*Saudi Arabia must stop using counter-terrorism legislation against people peacefully exercising their rights to freedom of expression, association and assembly (...)*” (EMMERSON *apud* SAUDY, 2017).

Já o debate no Chile, país que, assim como o Brasil, não é tradicionalmente alvo de ataques terroristas para as referências internacionais, também foi alvo de críticas e recomendações de organismos internacionais pela utilização da legislação antiterror contra indígenas Mapuche (NAÇÕES UNIDAS, 2013). A legislação em vigor viabilizou o enquadramento de atividades de protesto social de povos tradicionais como atentados terroristas, de forma que os relatores responsáveis pelo direito indígena, detenções arbitrárias e de contraterrorismo das Nações Unidas apresentaram uma contestação formal à lei antiterror do país por estar sendo utilizada contra grupos marginalizados e de relevante papel social.

A tramitação e aprovação da Lei nº 13.260/2016 também fizeram com que o Brasil se tornasse objeto de apreensão e críticas pelos organismos internacionais, como ONU e OEA. Em alusão direta ao contexto latino-americano e ao mencionado caso chileno, o Relator especial da OEA para liberdade de expressão, Edison Lanza, afirmou, à época, que “há jurisprudência e casos abundantes na América Latina que mostram que leis antiterrorismo redigidas em termos vagos e ambíguos servem muitas vezes para de

algum modo criminalizar grupos que são vozes muito fortes, dissidentes, mas não necessariamente terroristas” (LEI ANTITERRORISMO, 2015).

O representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na América do Sul também se pronunciou em sentido semelhante. Destacou as definições *demasiadamente vagas e imprecisas* da normativa e a sua incompatibilidade com a perspectiva das normas internacionais de direitos humanos, bem como a possibilidade de utilização indevida contra manifestantes e defensores desses direitos (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

As manifestações internacionais mencionadas acima indicam a preocupação global com possíveis efeitos de legislações antiterror sobre direitos e garantias fundamentais, em especial a liberdade de expressão e manifestação. Torna-se ainda mais relevante nos casos de países que, a despeito de não serem alvos de ataques terroristas nos parâmetros internacionais, possuem significativo histórico de criminalização de movimentos sociais, como o caso brasileiro.

Esta etapa do capítulo, de natureza mais empírica, dedica-se à sistematização e análise dos projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional que visam promover alterações na Lei Antiterrorismo, com o objetivo de analisar, em diálogo com a hipótese e com as perguntas de pesquisa oferecidas como norte investigativo, o legado desencadeado pela aprovação da Lei 13.260/2016 em termos de debate legislativo e os riscos das proposições para o exercício do protesto e de manifestações. Os dados apresentados a seguir foram coletados através do sistema de busca disponível nos sítios eletrônicos oficiais de ambas as Casas legislativas (www.camara.leg.br e www.senado.leg.br), onde utilizamos como chave de busca no campo “assunto”: “Lei 13.260 de 2016”.

A seguir, apresentamos a síntese das respostas obtidas em relação às análises do conteúdo legislativo de cada uma das proposições, ou seja, do mérito político-jurídico da proposta, em diálogo com a segunda pergunta de pesquisa oferecida nesta pesquisa, por onde pretendeu-se observar se as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que visam propor alterações na Lei nº 13.260 indicam ou não um cenário de possível recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas de protesto.

Também aqui, sistematizamos as proposições em relação ao conteúdo que integra o item “justificação” na proposição legislativa (exigência regimental tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal para apresentação de proposições).

Nesta etapa, a primeira pergunta de pesquisa norteou o percurso, qual seja, se os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate político-legislativo sobre terrorismo no Brasil.

Foram identificados, até o dia 15 de abril de 2021, 34 projetos de lei em tramitação que visam propor alterações na Lei 13.260/2016, além de outros 11 que mencionam a Lei 13.260/2016, mas que não sugerem modificação em seu conteúdo. Dos quais, 30 estão em tramitação na Câmara dos Deputados e quatro estão em tramitação no Senado Federal, conforme se verifica nos quadros abaixo:

Quadro 1. Identifica os Projetos de Lei que propõem alteração na Lei 13.260/2016 na Câmara dos Deputados (em ordem decrescente de apresentação)

	Nº do Projeto (CD ou SF)	Autor e Partido	Ementa
1.	PL nº 1347/2021	Daniel Silveira (PSL/RJ)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, para inserir, entre as finalidades determinantes do ato terrorista, a motivação criminal.
2.	PL nº 5392/2020	Alexandre Frota (PSDB/SP)	Acrescenta o inciso VI no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 13.260 de 16 de março de 2016 para inserir nova modalidade de terrorismo e dá outras providências.
3.	PL nº 5389/2020	Guilherme Derrite (PP/SP)	Promove alterações diversas na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de modificar o conceito de terrorismo e tipificar novas condutas como terroristas, além de dar outras providências.
4.	PL nº 5050/2020	Fernando Rodolfo (PL/PE)	Promove alterações diversas na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), e dá outras providências.
5.	PL nº 5018/2020	Capitão Alberto Neto (REP/AM)	Caracteriza, como atos terroristas, a sabotagem e o apoderamento do controle de templos ou de qualquer outro tipo de instalação destinada ao

			desenvolvimento de atividades religiosas praticadas por motivação ideológica, política ou religiosa.
6.	PL nº 4221/2020	Loester Truties (PSL/MS)	Enquadras como ato de terrorismo a emboscada de agentes públicos com o uso de explosivos, granadas ou armas cuja energia seja superior a 1000 Joules.
7.	PL nº 3319/2020	Vitor Hugo (PSL/GO) e Major Fabiana (PSL/RJ)	Revoga o § 2º do art. 2º e altera a redação do caput do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, para inserir o caráter político entre as razões motivadoras do terrorismo.
8.	PL nº 3226/2020	Nereu Crispim (PSL/RS)	Altera a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que “define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências” e a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que “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 n° 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.”
9.	PL n° 3116/2020	Luiz Phillippe de Orleans e Bragança (PSL/SP)	Aprimora o tratamento penal do terrorismo, alterando a Lei n° 13.260, de 16 de março de 2016.
10.	PL n° 3083/2020	Carlos Jordy (PSL/RJ)	Dá nova redação ao art. 2° e ao respectivo §2°, da Lei 13.260 de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo.
11.	PL n° 3019/2020	Daniel Silveira (PSL/RJ) e Carla Zambelli (PSL/SP)	Altera a Lei Antiterrorismo n° 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas.
12.	PL n° 3010/2020	Helio Lopes (PSL/RJ)	Altera o art. 2° da Lei n° 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar movimentos ou grupos sociais fascistas e antifascistas na Lei Antiterrorismo.
13.	PL n° 410/2020	Domingos Savio (PSDB/MG)	Acrescenta o inciso VI ao § 1° do artigo 2° da Lei n° 13.260, de 16 de março de 2016, para tornar crime de terrorismo a contaminação de forma premeditada de água, bebidas e alimentos, colocando em risco a vida humana de forma coletiva.
14.	PL n° 5327/2019	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Trata do abuso do direito de articulação de movimentos sociais, voltado a dissimular atuação terrorista, acrescentando parágrafo ao art. 2° da Lei n° 13.260, de 16 de março de 2016.
15.	PL n° 4282/2019	Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ)	Altera o Artigo 2° da Lei n° 13.260, de 16 de março de 2016, classificando o ataque a templos e instituições religiosas como ato de terrorismo.
16.	PL n° 2285/2019	Nivaldo Albuquerque (PTB/AL)	Veda a divulgação de imagens, nomes e conteúdos que identifiquem os autores de

			ataques, massacres e atos terroristas ocorridos em território brasileiro.
17.	PL nº 1797/2019	Dr. Leonardo (SOLID./MT)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para proibir a conduta de disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemático, fotografia, mensagem escrita ou de áudio, vídeo ou outro registro que contenha, conforme suas características, nome ou imagem de autor de ataque terrorista ou de crimes que causem comoção ou repúdio nacional.
18.	PL nº 492/2019	Heitor Freire (PSL/CE)	Altera a redação do art. 2º da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, que para a atualização do crime de terrorismo.
19.	PL nº 443/2019	Gurgel (PSL/RJ)	Acrescenta o art. 2º-B e o inciso VI §1º ao art. 2º na lei 13.260 de março de 2016 (lei antiterrorismo) Atentar contra a vida ou a integridade física dos agentes descritos nos Arts 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da força nacional de segurança pública no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, bem como portar fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo.
20.	PL nº 271/2019	Célio Studart (PV/CE)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo.
21.	PL nº 11007/2018	Capitão Augusto (PR/SP)	Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, define terrorismo, dispõe sobre investigação criminal e meios de

			obtenção de prova, estabelece políticas e estratégias antiterroristas, medidas de prevenção ao aumento de atores terroristas, diminuição dos riscos de atentado e de seus impactos, medidas de persecução penal a atividades terroristas e altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.
22.	PL nº 9858/2018	Rogério Marinho (PSDB/RN)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais.
23.	PL nº 9604/2018	Jerônimo Goergen (PP/RS)	Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.
24.	PL nº 9555/2018	Cabo Sabino (PR/CE)	Altera redação de dispositivos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013, e da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para reformular o conceito, tipificação e pena de associação a organização criminosa, bem como qualificar como ato terrorista e crime hediondo qualquer ato praticado por organização ou facção criminosa
25.	PL 9331/2017	Cabo Sabino (PR/CE)	Defende a necessidade de uma legislação específica para inibir o acesso e prever sanções àqueles que tentem ou cometam atos de terrorismo contra aviação. Não altera diretamente a redação do §2º relacionado aos movimentos sociais, nem faz menção explícita a estes na sua justificativa.
26.	PL nº 7669/2017	Ronaldo Martins (PRB/CE)	Altera ao §1º do art. 2º da Lei 13.260/2016, os incisos VI e VII, para tipificar os crimes de explosão de agência bancária, de caixa eletrônico e de carro forte;

			incluindo-os no rol de atos de terrorismo, na forma que indica.
27.	PL 7564/2017	Cabo Daciolo (PTdoB/RJ)	Altera a Lei 13.260, de 16 de março de 2016, que “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”, para agravar a pena de atos cometidos contra agentes de segurança pública.
28.	PL 7481/2017	Cabo Daciolo (PTdoB/RJ)	Altera a Lei 13.260, de 16 de março de 2016, que “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”, para agravar a pena de atos cometidos contra agentes de segurança pública.
29.	PL nº 5358/2016	Eduardo Bolsonaro (PSC/SP)	Insere, entre as condutas de indução ou incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, a prática de fomento ao embate de classes sociais.
30.	PL nº 5065/2016	Delegado Edson Moreira (PR/MG)	Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e

			revogando o seu § 2º.
--	--	--	-----------------------

Quadro 2. Identifica os Projetos de Lei que propõem alteração na Lei 13.260/2016 no Senado Federal (em ordem decrescente de apresentação)

	Nº do Projeto (Senado Federal)	Autor e Partido	Ementa
1.	PLS nº 5364/2020	Major Olímpio (PSL/SP)	Acrescenta o Art. 2º-A, à Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo, acrescentando novo tipo penal como ato terrorista.
2.	PLS nº 650/2019	Marcio Bittar (MDB/AC)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que 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, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos pseudossociais.
3.	PLS nº 76/2018	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para classificar o porte ostensivo e ilegal e o disparo de arma de fogo de uso proibido ou restrito como atos de terrorismo.
4.	PLS nº 272/2016	Lasier Martins (PDT/RS)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo.

Quadro 3. Identifica os Projetos de Lei que mencionam a Lei 13.260 de 2016, sem propor alteração na legislação (em ordem decrescente de apresentação)

	Nº do Projeto (Senado Federal)	Autor e Partido	Ementa
1.	PL nº 132/2020	Coronel Tadeu (PSL/SP)	Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia

			da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem.
2.	PL nº 5326/2019	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Altera a Lei nº 13.445, de 2017, que institui a Lei de Migração.
3.	PL nº 4826/2019	Julian Lemos (PSL/PB)	Altera a redação da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para criminalizar o comunismo.
4.	PL nº 2418/2019	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Altera a Lei nº 12.965/2014, para criar obrigação de monitoramento de atividades terroristas e crimes hediondos a provedores de aplicações de Internet e dá outras providências.
5.	PL nº 1595/2019	Vitor Hugo (PSL/GO)	Dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999, e dá outras providências.
6.	PL nº 94/2019	Rodrigo Agostinho (PSB/SP)	Institui o confisco alargado ou perda ampliada no Brasil.
7.	PL nº 13/2019	Joice Hasselmann (PSL/SP)	Institui o Programa de Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público e de Proteção ao Reportante, a Ação de Extinção de Domínio, e modifica o Código Penal, a Lei de Crimes Hediondos, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral, a Lei de Lavagem de Capitais e a Lei das Eleições para estabelecer medidas de combate à corrupção e à impunidade.
8.	PL nº 10431/2018 (Transformado na Lei Ordinária nº 13.810/2019)	Poder Executivo	Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais

			e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.
9.	PL nº 9173/2017	Antônio Carlos Mendes Thame (PV/SP)	Dispõe sobre a ação de extinção de domínio, e altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e das outras providências.
10.	PL nº 8727/2017	Antônio Carlos Mendes Thame (PV/SP)	Estabelece medidas de combate à corrupção e à impunidade, e dá outras providências.
11.	PL nº 5917/2016	Patrus Ananias - PT/MG; Erika Kokay - PT/DF; Valmir Assunção - PT/BA; Nilto Tatto - PT/SP; Marcon - PT/RS; Padre João - PT/MG; João Daniel - PT/SE	Acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.

4.2.1 Observações sobre as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados que sugerem modificações no texto da Lei 13.260 de 2016

Tramitam, na Câmara dos Deputados, 30 proposições que sugerem modificações – relevantes para análise, como veremos – na Lei 13.260 de 2016, assim como tramitam outras 11 proposições que mencionam a Lei Antiterrorismo sem sugerir modificações no texto. Um total, portanto, de 41 proposições legislativas acerca da matéria. As linhas a seguir trazem comentários analíticos de maior fôlego sobre cada uma das proposições que sugerem modificações na legislação, conforme os objetivos anunciados anteriormente.

Desde 2016, foram 30 propostas apresentadas, sendo a primeira delas protocolada antes mesmo da análise dos vetos em sessão conjunta do Congresso Nacional (CN). A proposta de autoria do Deputado Federal Delegado Edson Moreira (PR/MG) foi protocolada no dia 26 de abril de 2016, enquanto a sessão do CN se realizou apenas no dia 24 de maio. O PL nº 5065/2016, além de resgatar dispositivos vetados pela Presidenta Dilma Rousseff, insere, no *caput* do artigo 2º, como motivação

para o crime, expressões como “motivação ideológica, política, social e criminal”. Entre as finalidades (provocar terror social ou generalizado), sugere que seja incluído o intuito do agente de “coagir autoridades, concessionários e permissionários, do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo”. A proposta também determina a revogação da salvaguarda legal para movimentos sociais prevista no §2º do art. 2º da Lei. O autor da proposta destaca na justificativa do projeto:

É de conhecimento desta Casa de Leis que por aqui, recentemente, tramitou o Projeto de Lei 2.016/15, de autoria do Executivo Federal, que, após passagem pela Casa de Revisão, foi aprovado e em parte sancionado. Porém, tímido o texto aprovado. De plano é de apontar que suprimida a essência do projeto originário quando retiradas do seu texto as finalidades política e ideológica dos atos de terror, as quais expressam a primazia de ações desse jaez. (...) De se acrescer que a ideologia poder (sic) um dos vertentes motivadores da política, mas sobre ela pode ser independente, porquanto grupos de terror ideológico não necessariamente praticam atividade política em sentido estrito. (...) Noutro vértice, necessária a supressão da norma despenalizadora presente no §2º, da Lei Antiterror. Trata-se de verdadeiro salvo-conduto para que grupos – e independentemente à ideologia que professem – pratiquem atos de terrorismo com salvaguarda legal. Justificativa constante no PL nº 5065/2016. (BRASIL, 2016)

O projeto sinaliza, mesmo antes do encerramento em definitivo da tramitação da matéria com a votação dos vetos, a intenção de que seja mantida viva parte sensível do debate derrotado. A partir de então, outras proposições foram surgindo sobre o tema. Eis a evolução, ano a ano, quanto à apresentação de proposições:

Tabela 02. Número de projetos apresentados por ano

Ano de apresentação	Número de projetos apresentados
2016	02
2017	04
2018	04
2019	07
2020	12
2021	01

O segundo projeto de lei apresentado, também no ano de 2016, pouco após a deliberação dos vetos na proposição original, de autoria do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro (então filiado ao PSC) sugere modificações na Lei nº 7.716 – que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor – e na Lei Antiterror para a) inserir,

entre as condutas de indução ou incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, a prática de “fomento ao embate de classes sociais”; e b) tipificar como terrorismo os atos de fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, a foice e o martelo ou quaisquer outros meios para fins de divulgação favorável ao nazismo ou ao comunismo (BRASIL, 2016, PL 5358/2016).

As cinco páginas de justificativa do projeto antecipam com precisão a defesa de parte importante da agenda política que viria a sagrar-se eleitoralmente vitoriosa no pleito presidencial de 2018, especialmente no tocante à revisão histórica do que teria sido a ditadura civil-militar no Brasil. “Os comunistas não se resumiram a praticar assaltos a bancos e quartéis (...) foram além. Seus ideais se ramificaram nos meios acadêmicos, jornalísticos, sindicais, políticos e artísticos”, afirma o texto. Ao se referir aos meios de tortura empregados pelo regime, justifica que “o Estado brasileiro teve de usar seus recursos para fazer frente a grupos que não admitiam a ordem vigente e, sob esse argumento, implantaram o terror no país”. Segue

A democracia brasileira, ainda que careça de aperfeiçoamento, permitiu que essa ideologia comunista se estabelecesse formalmente. Permitiu que uma presidente fosse eleita mesmo sendo egressa de grupos que praticaram o terrorismo no Brasil, ainda que para isso tenha usado, aos moldes de seu antecessor, o recurso da mentira iludindo e manipulando a população. Esses governos, a todo tempo, tentam implantar suas falácias na consciência coletiva. A exemplo da Comissão Nacional da Verdade que, ao analisar apenas um lado da história, tratou os “guerrilheiros” de modo glamoroso, transformando apenas os militares e demais agentes do Estado em criminosos. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL 5358/2016. (BRASIL, 2016)

A proposta também sugere a supressão da salvaguarda para manifestações e movimentos sociais constante do §2º do artigo 2º, sob a justificativa de que movimentos sociais e sindicais, “por vezes manipulados, depredam o patrimônio público e praticam o terror com suas ações para divulgar seus propósitos”. Ao projeto, foram apensadas outras quatro proposições, os Projetos de Lei nº 8229/2017, 9756/2018, 4826/2019 e 468/2020. Todas sugerem modificação apenas na Lei nº 7.716/1989, e a primeira e a última das apensadas, no mesmo sentido da proposta original, sugerem a criminalização da apologia ou da prática do comunismo. Todas elas seguem em tramitação e, em 2019, ano em que a presidência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania foi ocupada pelo Deputado Federal Felipe Francischini (PSL/PR), a matéria teve relatoria

designada para a também Deputada Federal eleita pelo PSL, Caroline de Toni (PSL/SC), que não apresentou parecer.

Das quatro proposições apresentadas no ano de 2017, apenas uma segue em tramitação. As três outras foram arquivadas, duas de autoria do Deputado Federal Cabo Daciolo (PTdoB/RJ) e uma de autoria do Deputado Federal Cabo Sabino (PR/CE). Os Projetos de Lei nº 7564/2017 e 7481/2017, de autoria do deputado carioca, diversificando a tônica do debate em relação aos dois anteriores apresentados, objetivavam a inclusão, nas hipóteses de atos de terrorismo, do atentado contra a vida de agentes da segurança pública, alterando a pena prevista no inciso V do §1º do art. 2º. Já o Projeto de Lei nº 9331/2017, de autoria do deputado do estado do Ceará, e propunha a criação da “Lista Negra” no âmbito da aviação civil para proibir em caráter permanente “a compra de passagens aéreas para pessoas que tentem ou cometam ato de terrorismo”. Nenhuma das três proposições faz menção a manifestações ou movimentos sociais no texto do projeto e não sugerem modificação ou supressão na salvaguarda legal prevista no §2º.

A quarta proposição, apresentada em 2017, e única que segue em tramitação, entretanto, apesar de não propor modificação ou supressão na salvaguarda legal prevista no §2º, resgata a tipificação de incêndios em transporte coletivo vetada pela presidência da república. A justificativa do PL nº 7669/2017, de autoria do Deputado Ronaldo Martins (PRB/CE), não faz menção a movimentos sociais ou a protestos e uma interpretação benevolente do texto parece sugerir que não são estes o alvo da iniciativa parlamentar. Sobre o incêndio em coletivos, o texto menciona:

Utilizando o mesmo modus operandi de grupos terroristas que agem mundo afora, os criminosos que ateam fogo nos transportes coletivos no Brasil, agem de maneira proposital, inclusive reclamando a autoria dos atos, impingindo medo na população, demarcando o território das facções criminosas e impondo constrangimento ao aparato de segurança do Estado. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL 7669/2017. (BRASIL, 2017)

Como visto nos capítulos anteriores, a queima de ônibus, enquanto tática de ação coletiva, está relacionada à atuação de facções e organizações criminosas vinculadas ao crime organizado. Entretanto, pontua Serafim (2020, p. 151), mesmo que a prática seja adotada por facções, não pode ser resumida a elas. Inclui a resposta à violência policial cometida em diversas comunidades e bairros de maioria negra no Brasil, além de ter sido prática comum nas manifestações de junho de 2013, razão pela qual propostas com

esse teor também dão margem à retomada de discussões sobre manifestações e criminalização de ações coletivas (com destaque para a provocação trazida sobre repertório centro *versus* periferia).

Enquanto a maioria das proposições apresentadas no ano de 2017 trata de matérias diversas, as proposições apresentadas no ano de 2018 retomam a centralidade do debate sobre manifestações e movimentos sociais. Os quatro projetos apresentados – PL's nº 9555/2018, 9604/2018, 9858/2018 e 11007/2018 – seguem em tramitação e três deles demandam especial atenção. O PL 9555/2018 é o que dispensa maiores digressões e atribui-se, ao texto, as reflexões desenvolvidas nos parágrafos logo acima. De autoria do Deputado Federal Cabo Sabino (PR/CE), no mesmo sentido do PL 7669/2017, amplia a conceituação de terrorismo, abarcando expressamente a menção à organização e facção criminosa com o objetivo de extermínio ou chacina.

Os projetos nº 9604/2018, 9858/2018 e 11007/2018, por sua vez, sugerem atenção particular. O primeiro deles pela inovação conceitual ao oferecer, como proposta de modificação legislativa, que a lei antiterrorismo exclua, da salvaguarda legal prevista no §2º do art. 2º, a hipótese de “abuso do direito de articulação de movimentos sociais”. De autoria do Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS), conhecido representante dos interesses ruralistas no Congresso, a proposta apresentada em fevereiro de 2018 sugere a inclusão do seguinte parágrafo ao art. 2º da norma:

§3º O disposto no parágrafo anterior [referindo-se a salvaguarda legal para manifestações e movimentos sociais prevista no §2º] não se aplica à hipótese de abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular a natureza dos atos de terrorismo, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado. Projeto de Lei n. 9604/2018. (BRASIL, 2018))

Curioso observar a utilização do termo “ocupação” no texto, tanto no campo da sugestão normativa como na justificativa da proposta, dado que se trata de expressão que reivindica uma plataforma política em verdadeiro antagonismo com a utilização do termo “invasão” (TRINDADE, 2017, p. 127). Sugerir a tipificação de “ocupações” de imóveis urbanos ou rurais espelha o desejo de que seja criminalizada inclusive a narrativa jurídico-política reivindicada por movimentos sociais que lutam por terra e moradia no campo e na cidade. O autor defende a aprovação da proposta para que se coloque um fim “no clima de guerrilha que, não raro, instala-se em nosso território”.

Apesar de não mencionar expressamente movimentos sociais como MST ou MTST, o texto não disfarça a quem se destina a proposta.

O PL 9858/2018, por sua vez, altera a Lei 13.260 de 2016 para dispor com destaque, como sugere a ementa da proposta, sobre as atividades terroristas de movimentos sociais. O autor da proposta, Deputado Federal Rogério Marinho (PSDB/RN), é o mesmo que relatou a proposta de reforma trabalhista aprovada em 2017, carro chefe do Governo Michel Temer e importante marco empírico nas análises sobre neoliberalismo e desdemocratização no caso brasileiro, assim como assumiu, em 2019, no início do Governo Bolsonaro, o cargo de Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Brasil, e, atualmente, comanda o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A proposta, apresentada em março de 2018, também não sugere a revogação do §2º do art. 2º da Lei, mas inclui o §3º no texto para determinar que a salvaguarda para manifestações e movimentos sociais não se aplica nos casos em que

[...] disfarçadas de manifestações, a ação individual, coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, ocasionarem invasão de prédios públicos, de propriedade privada, urbana ou rural, bloqueio de vias públicas, impedimento ou tentativa de impedimento do direito de ir e vir, depredação ou destruição de máquinas, equipamentos, instalações, prédios ou plantações. Projeto de Lei n. 9858/2018. (BRASIL, 2018)

A justificativa do projeto expõe a face conservadora da proposta e sintetiza a compreensão sobre o que são os movimentos sociais no Brasil de um parlamentar que veio a ser convidado posteriormente para assumir a gestão de pasta social importante no Governo Bolsonaro:

[...] Poderosos chefes de milícias paramilitares, eufemisticamente denominados líderes de movimentos sociais, organizam ou fazem propaganda aberta em redes sociais de ações que aterrorizam produtores e trabalhadores rurais e a população em geral. Eles chantageiam os Poderes do Estado e a sociedade brasileira sem sofrerem qualquer repressão ou punição. Praticam todos os tipos e modalidades de terror no reino da impunidade. Estão inatingíveis pela Lei, ferindo de morte o preceito constitucional, democrático e republicano de que a Lei vale para todos. Travestidos de movimentos sociais existem grupos terroristas armados e organizados para a prática de atos que levam pânico, prejuízos psicológicos, materiais e atentam contra a propriedade e a vida do cidadão no campo e nas cidades brasileiras. A realidade mostra com admirável clareza que é preciso puni-los por seus crimes. Ninguém pode estar autorizado a cometer crimes contra a segurança da coletividade. Nenhuma causa política justifica ações planejadas para infligir terror na população. Movimentos sociais e políticos, hoje, estão liberados a cometerem atentados, pois se tornaram inimpugnáveis. O absurdo

deve ser corrigido. Quem comete crimes de terror em nome da causa social? São terroristas que devem ser enquadrados pela Lei. A ressalva para movimentos sociais cometerem atos de terrorismo é realmente inusitada. Não se encontra salvo-conduto para grupos em nome de supostas causas praticarem o terror em nenhuma legislação sobre o tema em outras nações. Vândalos, baderneiros e desocupados, embalados por palavras de ordem embrutecedoras, depredam o patrimônio público e privado sem pudor em nome das mais diversas reivindicações. Não é aceitável que fins justifiquem anarquia, desordem e atos contra o direito de propriedade privada e contra a vida. Virou comum ver, no país, centenas de pessoas organizadas saírem às ruas para causar tumulto, bagunça e depredação; geram terror na população. Participam de ações planejadas e financiadas com o claro objetivo de espalhar medo intenso e chamar a atenção dos meios de comunicação para fins propagandísticos. Afrontam policiais com violência. Provocam, incendeiam pneus, espalham lixo e quebram o patrimônio de pessoas que levaram uma vida de trabalho e esforço para construir. Manipulam o preceito da livre manifestação política para cometerem crimes. Agem como estelionatários quando vivem da falsidade ideológica. Não são manifestantes: são criminosos terroristas liderados por políticos oportunistas e movimentos ditos sociais nutrido, no passado, com dinheiro dos pagadores de impostos. [...] Movimentos sociais e manifestações políticas que cometem atos terroristas planejados devem estar enquadrados no crime de terror. [...] Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL 9858/2018. (BRASIL, 2018)

Já o projeto Lei nº 11.007/2018, de autoria do Deputado Federal Capitão Augusto (PR/SP), apresentado alguns meses depois, sugere modificações na Lei Antiterror para classificar como terrorista, entre outros pontos, o ato de i) obrigar os poderes públicos a realizar um ato ou abster-se de fazê-lo; ii) praticar qualquer dos delitos contra o patrimônio previstos em legislação específica; e iii) causar instabilidade democrática por inconformismo político. Na justificativa do projeto, o autor argumenta que as organizações e grupos terroristas possuem como denominador comum objetivos políticos e emergem como “derivação extremada” de movimentos sociopolíticos mais amplos e não necessariamente violentos. Por isso, argumenta o autor, “a difusão de ideologias radicais e antidemocráticas constituem fator importante de risco na proliferação de atuações de grupos violentos”.

É difícil estabelecer uma relação precisa de causalidade entre a apresentação dos projetos de Lei em 2018 e as intensas manifestações realizadas no país, sobretudo na Capital Federal, nos anos de 2016 e 2017, com protestos “Fora Temer”, contra a aprovação da emenda constitucional do Teto dos Gastos Públicos e contra a reforma da previdência anunciada pelo governo Michel Temer (SAMPAIO, 2017). É provável que um conjunto de outras variáveis justifique o enfoque dado aos movimentos sociais e manifestações nas proposições apresentadas naquele ano, mas levantamos como hipótese as relações entre estas e o avanço da agenda neoliberal no parlamento em um

ambiente tomado pelo simbolismo de um governo ilegítimo, pós-ruptura democrática. Desde 2016, são evidentes os ataques que a institucionalidade democrático-participativa vem sofrendo em nível federal, primeiro com Temer e mais intensamente ainda com Bolsonaro a partir de 2019 (TRINDADE e GUARESCHI, 2019).

O ano de 2019, por seu turno, registra a apresentação de um número maior de proposições em relação aos anos anteriores, com o protocolo de sete projetos que sugerem modificação na Lei Antiterror. Três deles (PL's nº 271/2019³⁴, 443/2019³⁵ e 492/2019³⁶) abordam mais uma vez a preocupação com organizações criminosas, facções e com a integridade física de agentes de segurança pública e suas famílias. Entre as sugestões de modificação no texto, estão a) a reinclusão de dispositivos vetados que classificam como terrorismo o ato de incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte público ou qualquer outro bem público ou privado com o objetivo de forçar a tomada de decisão das autoridades públicas (PL 271/2019); b) tornar crime de terrorismo o porte de fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo, bem como o ato de atentar contra a vida ou integridade física dos agentes de segurança pública, cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo (PL nº 443/2019); e c) para incluir no art. 2º um conjunto de outras condutas “praticadas por integrantes de organização e/ou facção criminosa”, em instalações de segurança pública e em situações de confronto entre policiais e o crime organizado (PL 492/2019).

Da justificativa desse último, de autoria do Deputado Federal Heitor Freire (PSL/CE), destacam-se argumentos como “foi com a implantação do Estado mínimo durante o longo governo do PT que o crime organizado se instalou no Brasil” e que o crime organizado se vale de ações terroristas, que “joga o jogo do terror para obter imediatamente ganho de causa, por ideologia política, religiosa ou por alguma reivindicação social e, hodiernamente, pelas reivindicações de membros de facções criminosas”. Para o Deputado autor da proposta:

[...] o crime organizado se vale de ações terroristas e o terrorismo se vale do crime organizado para realizar suas ações terroristas. Exemplica-se com

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei nº 271 de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190848>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei nº 443 de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191116>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei nº 492 de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191227>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

casos como o de Fernandinho Beira-Mar que mantinha fortes ligações com as FARC. [...] o terrorismo joga o jogo do terror para obter imediatamente ganho de causa, por ideologia política, religiosa ou por alguma reivindicação social e, hodiernamente, pelas reivindicações de membros de facções criminosas. Ele se coloca como porta voz de um movimento político, religioso ou social, praticando a violência, essa violência vista como único recurso, angariando a simpatia daqueles que encontram-se encarcerados. Trecho extraído da justificativa apresentada ao Projeto de Lei n. 492/2019. (BRASIL, 2019)

Duas outras proposições (PL's nº 1797/2019 e 2285/2019, de autoria dos Deputados Dr. Leonardo (SOLIDARIEDADE/MT) e Nivaldo Albuquerque (PTB/AL), respectivamente) apresentam como ponto comum em suas justificativas o caso conhecido como “Massacre de Suzano”, ocorrido em 13 de março de 2019 na Escola Estadual Professor Raul Brasil, no município de Suzano, interior do estado de São Paulo. As propostas sugerem modificação na Lei Antiterror para, em síntese, vedar a divulgação de imagens, nomes e conteúdos que identifiquem os autores de ataques, massacres e atos terroristas. Ambas as propostas também fazem menção à legislação aprovada na Nova Zelândia por decorrência do massacre cometido em Christchurch.

Já o PL nº 4282/2019³⁷, de autoria do Deputado Federal Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ), sugere modificação no inciso IV no art. 2º da Lei n. 13.260 para classificar o ataque a templos e instituições religiosas como ato de terrorismo. O Deputado cita o aumento das manifestações de violência contra praticantes de religiões de matrizes africanas e o atentado à Catedral de Nossa Senhora da Conceição, na cidade de Campinas/SP, que vitimou cinco pessoas e deixou outras três feridas. Calero também menciona estudo de autoria do Ministério Público Federal que registra o aumento de manifestações de violência contra praticantes de religiões de matrizes africanas. De acordo com a nota técnica elaborada pelo MPF, de janeiro de 2015 até o primeiro semestre de 2017, o serviço Disque 100 teria apresentado a média de uma denúncia a cada 15 horas, totalizando mais de 300 ataques.

A última proposição legislativa apresentada no ano de 2019 resgata o debate sobre movimentos sociais ao sugerir modificações na Lei nº 13.260 para tratar, mais uma vez, do suposto “abuso do direito de articulação de movimentos sociais”. O PL

³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei nº 4282/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1785846&filename=PL+4282/2019> Acesso em: 24 de abril de 2021.

5327/2019³⁸, de autoria do Deputado José Medeiros (PODEMOS/MT), em teor quase que semelhante ao do PL 9604/2018, sugere a inclusão do §3º ao art. 2º da norma para dispor:

§3º. O disposto no §2º não se aplica aos casos de abuso do direito de articulação de movimentos sociais, voltado a dissimular a natureza dos atos de terrorismo, quando provocarem o terror social, a destruição de bens públicos e privados e quando os seus integrantes estiverem armados, colocando em risco a paz pública. (BRASIL, 2019)

Sem excluir a salvaguarda prevista no §2º da Lei Antiterror, que reconhece, segundo o autor, a conquista constitucional do direito de reunião e de livre manifestações de ideia, a proposta visa positivar “a ressalva de punição do excesso”. O autor dá muito destaque, na justificativa do texto, à matéria jornalística que registra o falecimento de uma mulher de 53 anos após inalar fumaça de pneus queimados em manifestações.

Ao contrário do que se poderia imaginar, tendo em vista o gravíssimo contexto desencadeado pela pandemia de covid-19 no mês de março, o ano de 2020 é o que registra o maior número de proposições apresentadas com o objetivo de sugerir modificações da Lei 13.260 de 2016. Foram registradas 12 proposições legislativas, grande parte delas digna de especial atenção. Outro aspecto relevante é que, das 12 proposições identificadas, apenas uma foi apresentada antes da decretação da pandemia pela Organização Mundial de Saúde. Mais ainda, as outras 11 proposições foram protocoladas no intervalo compreendido entre os meses de junho e dezembro. O Projeto de Lei nº 410/2020³⁹, de autoria do Deputado Domingos Sávio (PSDB/MG), protocolado em 19 de fevereiro, destaca, em sua justificativa, o processo de industrialização de alimentos para a proposta como medida de prevenção, defesa sanitária e controle de qualidade com punição rigorosa para os atos que resultarem em tragédia grave. O texto sugere, por isso, que seja incluído o inciso IV ao art. 2º da Lei para tornar crime de terrorismo a contaminação de forma premeditada de água, bebidas e alimentos, colocando em risco a vida humana de forma coletiva.

Em meio ao agravamento da crise socioeconômica e de saúde decorrente da visão negacionista assumida pelo Governo Bolsonaro em relação à pandemia, atos

³⁸ BRASIL. Câmara dos deputados, 2019. Projeto de Lei n. 5327/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1814670&filename=PL+5327/2019> Acesso em: 24 de abril de 2021.

³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 410/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2237945>> Acesso em: 27 de abril de 2021.

convocados por coletivos originários do futebol (torcidas organizadas) ganham as ruas através de uma articulação de grupos identificados como antifascismo, ou “Antifa”. Em âmbito internacional, protestos antirracistas e antifascistas desencadeados pelo assassinato de George Floyd, mais uma vítima negra da violência policial nos Estados Unidos, reavivaram a relação entre protesto e terrorismo. Na ocasião, o presidente Donald Trump afirmou na rede social *Twitter* “*The United States of America will be designating ANTIFA as a Terrorist Organization*” (TRUMP, 2020).

No Brasil, e em reiterado alinhamento com o que disse o presidente estadunidense, o Presidente Jair Bolsonaro voltou a se manifestar, classificando como *marginais e terroristas* os integrantes dos grupos que promoveram protestos contra o seu governo (CARVALHO, 2020). No Parlamento, deputados próximos ao governo apresentaram projetos para tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas. É o caso específico dos PL’s nº 3010/2020, 3019/2020, mas que, em linhas gerais, também se extrai dos PL’s nº 3083/2020 e 3116/2020, apresentados no mesmo intervalo de tempo por deputados do PSL e voltados para a temática de protestos e movimentos sociais.

De autoria do Deputado Hélio Lopes (PSL/RJ), conhecido como Hélio Bolsonaro, o PL nº 3010/2020⁴⁰ sugere que seja acrescido o inciso VI no art. 2º da Lei para definir como terrorismo “VI - Integrar movimentos ou grupos sociais fascistas ou antifascistas com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”.

Em sua sucinta justificativa, o autor argumenta que grupos e movimentos sociais que têm “objetivos similares aos ideais fascistas e antifascistas” estão ganhando força no Brasil de maneira “assustadora” e que esse tipo de comportamento, além de provocar terror social ou generalizado, expõe a perigo a pessoa, o patrimônio e a paz pública. Sem apresentar justificativa, todavia, no dia 15 de junho de 2020, 15 dias após o protocolo, o Deputado Hélio Lopes solicitou a retirada de tramitação da proposta, deferida pela mesa nos termos regimentais.

Com o mesmo intuito, o PL nº 3019/2020⁴¹ (protocolado em 01/06/2020), de autoria dos Deputados Daniel Silveira (PSL/RJ) e Carla Zambelli (PSL/SP), propôs que

⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 3010/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254161>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁴¹ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 3019/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2254171>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

fosse incluído o parágrafo único ao artigo primeiro para considerar os grupos denominados “antifas” (antifascistas) e “demais organizações com ideologias similares” como organização terrorista. Na justificativa do projeto, mencionam expressamente as torcidas organizadas e as manifestações ocorridas na cidade de São Paulo no dia 31 de maio de 2020:

A inclusão expressa na presente Lei dos denominados “grupos antifas” e similares se faz premente tendo em vista as flagrantes e ilegítimas manifestações públicas de prática de ódio, incitação à violência e prática de violência propriamente dita sob o falso viés da defesa da democracia, mas que na verdade geram anarquia, dano ao Patrimônio Público e risco a integridade individual e coletiva da Sociedade Civil. Todas as condutas absolutamente antidemocráticas e tipificadas na presente Lei flagradas na cidade de São Paulo no último domingo dia 31 de maio de 2020, envolvendo inclusive as famigeradas torcidas organizadas de clubes paulistas, cujo histórico denota claramente poder de organização com potencial para a efetiva prática de atos violentos em maior escala e altamente lesivos à sociedade. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL nº 3019/2020. (BRASIL, 2020)

O Deputado Carlos Jordy (PSL/RJ), por sua vez, apresenta o projeto de Lei nº 3083/2020⁴² (protocolado em 02/06/2020), que tanto altera o conceito de terrorismo previsto no caput do art. 2º para tratar das “razões políticas e de tomada de poder territorial”, como o conteúdo do §2º que trata da salvaguarda para movimentos sociais. Nesse último, modifica a redação originária do texto, mas inclui as torcidas organizadas entre aqueles que estariam ressaltados da aplicação da norma: “§2º O disposto neste artigo se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional e de torcidas organizadas”.

Preocupado com o fato de que manifestações pró Bolsonaro e anti Bolsonaro foram convocadas para a mesma data e local (o que as tornaria inconstitucional por violar o direito de reunião e frustrar a realização de outra reunião prevista para o mesmo local), Jordy denomina os atos contra o governo de “atos de extrema violência promovidos por essa claqué política que a mídia chamou de atos pró-democracia”. O texto menciona a atuação de grupos *black blocs*, torcidas organizadas, o Foro de São Paulo, organizações criminosas da esquerda, o PT e outras.

⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 3083/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1900113&filename=PL+3083/2020> Acesso em: 27 de abril de 2021.

Não obstante, o que se verificou recentemente é que grupos políticos armados, sob alcunha de torcida organizada, agiram em alguns centros do país contra manifestantes com a finalidade de levar terror e afastar idosos, mulheres, crianças e demais das ruas, inibindo e constringendo o direito constitucional de reunião. [...] Cumpre acrescentar, ainda, que a Lei Antiterrorismo, de autoria do Poder Executivo na era Dilma Rousseff, tratou de eximir justamente os braços (armados) do seu grupo e partido (PT), o que – vindo de uma ex-integrante de grupo terrorista – nada mais é do que uma confissão de controle de boa parte destes grupos para a finalidade de terrorismo, de maneira a criminalizar uns e aliviar outros. É o que se verificou recentemente, em que foram promovidos 07 (sete) atos pró-Bolsonaro, atual governo, onde só houve distúrbio social e violência quando do aparecimento destes grupos ligados às organizações criminosas de esquerda, como é o PT e o Foro de São Paulo. Assim, com tentativas de homicídio e depredações do patrimônio público e privado, é que impõe tipificar que estes grupos pratiquem atos terroristas, o que tem referência à realidade. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL nº 3083/2020. (BRASIL, 2020)

O PL nº 3116/2020⁴³, de autoria do Deputado Luiz Phillippe de Orleans e Bragança (PSL/SP), também protocolado em meio ao contexto dos atos, inova ao dispor sobre o que denomina de “abuso do direito de protesto”. O projeto altera a Lei Antiterrorismo para incluir, entre as ações tipificadas, incendiar, depredar, saquear, danificar, sabotar, impedir, vandalizar, destruir ou explodir qualquer bem público ou privado, meios e vias de transporte, de comunicação, de segurança, de lazer, de atendimento ao público, de comércio, de saúde e de educação em contexto de abuso do direito de promover protesto. Da mesma forma, altera o texto da salvaguarda para movimentos sociais previsto no §2º do art. 2º:

§2º. O disposto neste artigo se aplica à conduta típica individual ou coletiva de pessoas infiltradas que comprometam manifestações políticas, torcidas organizadas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios legítimos, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender pacificamente direitos, garantias e liberdades constitucionais. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL nº 3116/2020. (BRASIL, 2020)

Bragança argumenta que:

Conquanto mantida a cláusula de salvaguarda do §2º do art. 2º, relativa ao direito constitucional de reunião e manifestação do pensamento, estatui-se ser, sim, ato de terrorismo o abuso de tal direito, desde que implique incendiar, depredar, saquear, danificar, sabotar, impedir, vandalizar, destruir ou explodir qualquer bem público ou privado, meios e vias de transporte, de

⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 3116/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254485>> Acesso em: 26 de abril de 2021.

comunicação, de segurança, de lazer, de atendimento ao público, de comércio, de saúde e de educação. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL nº 3116/2020. (BRASIL, 2020)

Curioso observar a justificativa apresentada ao PL nº 3226/2020⁴⁴, de autoria do Deputado Federal Nereu Crispim (PSL/RS) e apresentado no dia 9 de junho. A proposta altera a Lei de Segurança Nacional e a Lei Antiterror para tornar crime, tanto por uma via como pela outra, o ato de

Promover, constituir, financiar, integrar - pessoalmente ou por interposta pessoa - ou fazer parte, mediante violência ou grave ameaça - ainda que servindo-se de mecanismos cibernéticos de controle total ou parcial - de ato ou manifestação pública que seja atentatória à democracia; a separação dos Poderes; aos Poderes da União - independentes e harmônicos entre si - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; a forma federativa de Estado; ou ao regular funcionamento do Congresso Nacional, em qualquer uma de suas Casas Legislativas. Texto extraído da justificativa apresentada ao PL 3226/2020. (BRASIL, 2020)

O texto também inclui a expressão “ideologia política” no conceito de terrorismo. O autor menciona o AI-5 e justifica a proposta em nome das ameaças à democracia, especialmente a utilização do art. 142 da CF e dos pedidos de intervenção militar. E afirma

No intuito de fortalecer as instituições, coibir a intervenção militar e a quebra do regime democrático, rechaçar qualquer atuação política das Forças Armadas, fora dos limites constitucionais, sugerimos a alteração da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social e, da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o terrorismo. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL nº 3226/2020. (BRASIL, 2020)

Citando exemplos internacionais, denúncia sobre ameaças de atentado na posse do Presidente Jair Bolsonaro e uma tese de doutoramento de um Coronel da Cavalaria e Forças Especiais, os Deputados Major Vitor (PSL/GO) – Líder do Governo na época da apresentação da proposta – e Major Fabiana (PSL/RJ) apresentaram o PL nº 3319/2020⁴⁵ para revogar o §2º do artigo 2º e incluir “razões políticas” no caput do art. 2º que trata das definições do tipo. A preocupação com a segurança do Chefe de Estado,

⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 3226/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254914>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 3319/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2255191>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

entretanto, logo se apresenta como um argumento de segundo plano já que, na justificativa do projeto, destacam:

Recentemente, atos de manifestação populares, perpetrados por “Antifas” e grupos similares que pedem a luta armada para a tomada do poder em muito transcendem o mero direito constitucional de liberdade de expressão ou de opinião. Lamentavelmente, o País tem sido palco de sucessivas manifestações motivadas pelo extremismo e até pelo ódio, onde se tem verificado mortes e onde o vandalismo e as agressões têm sido a tônica. Nesse contexto, é notório e patente que as motivações de natureza política atuam como força motriz. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL nº 3319/2020. (BRASIL, 2020)

O Deputado Major Vitor Hugo é o mesmo autor do PL 1595/2019, que trataremos com maior atenção no tópico seguinte.

O PL nº 5018/2020⁴⁶, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto, caracteriza como ato terrorista a sabotagem, o apoderamento do controle de templos ou de qualquer outro tipo de instalação destinada ao desenvolvimento de atividades religiosas praticadas por motivação ideológica, política ou religiosa. O projeto inclui o §3º ao art. 2º para considerar ato terrorista a conduta individual ou coletiva contra templos ou qualquer outro tipo de instalação destinada ao desenvolvimento de atividade religiosa, praticada por motivação ideológica, política ou religiosa. Segundo o autor:

Tal medida se mostra necessária na medida em que se observa um crescente movimento organizado de indivíduos que por razões filosóficas, políticas ou religiosas, fomentam ações criminosas contra templos e outras instalações destinadas a prática religiosas para provocar o terror e o medo entre as pessoas, almejando, com isso, restringir o direito o direito fundamental a liberdade de consciência e de crença, previsto no inciso VI do art. 5º da Constituição Federal. Trecho extraído da justificativa ao PL n. 5018/2020. (BRASIL, 2020)

O Projeto de Lei nº 5050/2020⁴⁷, de autoria do Deputado Fernando Rodolfo (PL/PE), além de propor a revogação da salvaguarda prevista no §2º do art. 2º, altera o inciso IV do mesmo artigo para torná-lo mais abrangente e caracterizar como terroristas as condutas de “invadir” e “ocupar” meios de transporte, vias de transporte, de portos, aeroportos, estaleiros, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 5018/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264647>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 5050/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2264835>> Acesso em: 21 de abril de 2021.

públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, barragens, instalações de serviço de água, luz, força ou calor, ou qualquer outro de utilidade pública, instalações militares, edifícios de repartições públicas, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás, instituições bancárias e sua rede de atendimento, fábricas, armazéns, instalações de empresas privadas de grande circulação de pessoas, lavouras, pastagens, instalações de empresas rurais e seus insumos.

O autor argumenta:

Do ponto de vista da sociedade civil não importa se o terrorismo acontece em função de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, ou se simplesmente é uma ação consciente de criminosos comuns objetivando paralisar a repressão policial ao infundir temor na população, como forma de pressão sobre as autoridades encarregadas da aplicação da lei penal. Essa última hipótese tem sido recentemente empregada por narcotraficantes e em várias oportunidades, em distintos pontos do território nacional. [...]

Não menos importante, a proposta exclui o § 2º, a nosso aviso, de plano, inconstitucional. A norma em questão isenta de responsabilidade penal por terrorismo a ação de movimentos sociais, denotando que os autoriza a praticar terrorismo como forma de alcançar os seus objetivos. Não existem grupos acima da lei e a ninguém é dado utilizar-se de terrorismo para alcançar os seus fins, ainda que legítimos. É perfeitamente possível realizar-se a pressão política sem aterrorizar o meio social. Prova disso são as greves e manifestações pacíficas que o país vivencia, nesse último caso, desde 2013, mas é certo que em meio a muitas dessas manifestações grupos de vândalos se utilizaram de métodos de terrorismo para tumultuar essas manifestações. Fosse vigente a lei em comento, notadamente, com as propostas de alterações que aqui se formula, poderiam os criminosos ter o comportamento tratado como terrorismo. Trecho extraído da justificativa apresentada ao PL 5018/2020. (BRASIL, 2020)

Para concluir a análise das proposições protocoladas no ano de 2020, temos os Projetos de Lei nº 4221/2020⁴⁸, 5389/2020⁴⁹ e 5392/2020⁵⁰ que, diferente dos demais, demonstram, na proposição do texto, preocupação com questões relacionadas à temática da segurança pública em geral, um tanto distinto dos demais deste mesmo ano. O primeiro, de autoria do Deputado Loester Truties (PSL/MS), sugere a inclusão do §3º para considerar como ato terrorista, independentemente das razões previstas no caput, a emboscada de agentes públicos com uso de explosivos, granadas ou armas cuja energia

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 4221/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260491>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 5389/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266109>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020. Projeto de Lei nº 5392/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2266121>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

seja superior a 1000 Joules. O segundo, de autoria do Deputado Guilherme Derrite (PP/SP), sugere a inclusão de novas condutas entre as consideradas terroristas, como o incêndio e a depreciação de meios de transporte público, o uso de equipamentos das forças de segurança pública para prática de crimes contra instituições financeiras, ou para interromper, postergar e dificultar ação preventiva ou repressiva do Estado, e o ato de apoderar-se de aeronaves. Na justificativa da proposta, ilustra cada uma das novas condutas usando como exemplos o ataque de presídios e estabelecimentos prisionais, os incêndios e destruição intencional de meios de transporte, o sequestro de aeronaves e o mais curioso, o “novo cangaço”, que, “para a subtração de altas quantias de dinheiro, utiliza estratégias sorrateiras, como a de obstruir a atuação das forças de segurança pública”. Já o terceiro, PL 5392/2020, de autoria do Deputado Alexandre Frota (eleito em 2018 pelo PSL, mas filiado, à época da propositura do projeto, ao PSDB/SP), acrescenta o inciso VI ao art. 2º para definir como terrorismo o ato de invadir cidade ou localidade com armamento pesado, causando explosão e invasão de bancos ou de unidades policiais, com a finalidade de cometimento de outros crimes.

Finalmente, até o dia 15 de abril, o ano de 2021 registrou o protocolo de uma única proposição. O Projeto de Lei nº 1347/2021, de autoria do Deputado Federal Daniel Silveira (PSL/RJ), protocolado no dia 12 de abril, indica, na ementa na proposta, tratar-se de modificação na Lei 13.260 para inserir, entre as finalidades determinantes do ato terrorista, a motivação criminal. Todavia, ao analisar o texto, observa-se que sugere a inclusão de ato que atente “contra a organização do Estado Democrático de Direito, por meio de intimidação ou terror social”. O Deputado Daniel Silveira foi alvo de prisão em flagrante decretada pelo Ministro Alexandre de Moraes, em 16 de fevereiro de 2021, referendada posteriormente por unanimidade em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, com base em dispositivos da Lei de Segurança Nacional. Quando analisado o PL pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, o Ministro assim se manifestou:

Atentar contra a democracia e o Estado de Direito não configura exercício da função parlamentar a invocar a imunidade constitucional prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal. Em nenhum momento histórico, em qualquer que seja o país que se analise, a imunidade parlamentar se confundiu com a impunidade. As imunidades parlamentares surgiram para garantir o Estado de Direito e da separação de Poderes. Modernamente foram se desenvolvendo para a preservação da própria democracia.

Ademais, as condutas criminosas do parlamentar configuram hipótese de flagrante delito, pois verifica-se, de maneira clara e evidente, a perpetuação no tempo dos delitos acima mencionados, uma vez que o referido vídeo

permaneceu disponível e acessível a todos os usuários da rede mundial de computadores. (Inq. 4781 Ref. relator Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 17.2.2021. Info. 1006. STF, 2021).

Instada a se manifestar na Comunicação de Medida Cautelar nº 1 de 2021, a Câmara dos Deputados, em 19 de fevereiro, decidiu, por 364 votos favoráveis e 130 contrários, pela manutenção da prisão do Deputado, que foi posteriormente convertida pelo próprio STF em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico. Chama a atenção, portanto, a relação da temática sugerida pela proposição de autoria do Deputado Daniel Silveira no PL 1347/2021 e os fatos que ensejaram na sua prisão.

4.2.2 Observações sobre as proposições apresentadas no Senado Federal que sugerem modificações no texto da Lei 13.260 de 2016

Já no Senado Federal, tramitam atualmente quatro proposições legislativas que sugerem modificações no texto da Lei Antiterrorismo aprovada em 2016. São os Projetos de Lei nº 272/2016, 76/2018, 650/2019 e 5364/2020. O número de propostas é significativamente inferior ao da Câmara dos Deputados e nenhum dos cinco anos desde a aprovação da matéria concentra um número maior de projetos apresentados.

A que merece maior destaque é logo a mais antiga das proposições, apresentada tão logo o projeto de Lei originário foi sancionado. De autoria do Senador pelo estado do Rio Grande do Sul, Lasier Martins (então filiado ao PDT, atualmente ao PODEMOS), o PLS 272/2016⁵¹ resgata dispositivos que foram vetados pela Presidência e mantidos pelo Congresso Nacional. Martins cita, em sua justificativa, matéria publicada na revista Veja em 22 de junho de 2016, intitulada “o EI (Estado Islâmico) tem um recrutador de brasileiros: Ismail al-Brazili”. O Senador destaca, da matéria jornalística, trechos que indicam o monitoramento de dois brasileiros que teriam se associado ao EI pela ABIN, além de trecho de relatório divulgado pela Agência que afirma que a disseminação do ideário radical salafista entre brasileiros apontaria para o aumento, sem precedentes no Brasil, da probabilidade de ocorrência de atentados ao longo de 2016, sobretudo por ocasião dos Jogos Olímpicos de 2016.

Entre os dispositivos vetados e resgatados pela proposta, consta o ato de incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem

⁵¹ BRASIL. Senado Federal, 2016. Projeto de Lei do Senado n. 272/2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/126364>> Acesso em: 21 de abril de 2021.

público ou privado, com o objetivo de forçar a autoridade pública a praticar ato, abster-se de o praticar ou tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral. O projeto foi distribuído para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde recebeu a relatoria do Senador Magno Malta, que, em março de 2018, deu parecer pela aprovação na forma de um substitutivo que propunha alterações ao projeto original.

Entre os principais pontos sugeridos pelo Relator no substitutivo apresentado, constam, resumidamente: a) a inclusão de motivação “política, ideológica ou social” no caput do art. 2º da Lei; b) a expansão da finalidade prevista na legislação aprovada; c) a inclusão de dois novos incisos ao art. 2º, que tratam das condutas que poderão ser consideradas como atos terroristas; d) a equiparação do ato de dar “guarida ou abrigo” à pessoa que tenha cometido ato terrorista ao de auxílio genérico a organização terrorista, prevista no art. 3º, com exceção expressa para familiares próximos; e) a reinserção do dispositivo relativo à apologia e financiamento ao crime de terrorismo, previamente vetado, com menção expressa à possibilidade de sua efetivação por meio virtual; e) o encaminhamento dos condenados por tipos penais existentes na lei a regime fechado em estabelecimento de segurança máxima.

Organizações da sociedade civil⁵² manifestaram em nota preocupação com a tramitação do projeto, destacando que o texto estaria buscando inserir, de modo inconstitucional, motivação política e ideológica entre as razões do cometimento do crime de terrorismo, além de ampliar o rol de atos considerados terroristas e reinserir alguns dispositivos que deixaram de ser aprovados na versão final da proposta original deliberada e sancionada. Ao final de 2018, a relatoria foi devolvida para redistribuição na Comissão, tendo em vista o encerramento da legislatura e a não reeleição do Senador Magno Malta no pleito eleitoral daquele ano. Em 2019, foi distribuída para o Senador do estado de Sergipe, Alessandro Vieira (eleito pela REDE, mas atualmente no CIDADANIA), e segue sem apresentação de novo parecer.

⁵² Assinaram a nota as organizações: Artigo 19; Rede Justiça Criminal; Terra de Direitos; Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos; Instituto de Defesa do Direito de Defesa; AJD - Associação de Juizes para a Democracia; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais; Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social; Jusdh – Articulação Justiça e Direitos Humanos; Justiça Global; Conectas Direitos Humanos; Instituto Pólis; MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas; Centro de Assessoria Popular Mariana Criola; Plataforma Dhesca; Fórum Justiça; Geledés – Instituto Mulher Negra; CPT – Comissão Pastoral da Terra; Justiça nos Trilhos; Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra; e MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos. A íntegra da nota está disponível para consulta no link: <<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2018/11/Nota-t%c3%a9cnica-PLS-272.pdf>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

O Projeto de Lei do Senado nº 76/2018⁵³, de autoria do Senador José Medeiros (PODEMOS/MT), propôs modificação na Lei 13.260 para estabelecer a equiparação a atos de terrorismo o porte ostensivo e o disparo de arma de fogo de uso proibido ou restrito. O mesmo José Medeiros é o que, em 2018, elegeu-se deputado federal e, em 2019 (na condição de vice-líder do Governo Bolsonaro), apresentou o PL nº 5327/2019, que trata do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais”. Já a proposta nº 5364/2020⁵⁴, de autoria do Senador Major Olímpio (PSL/SP), tipifica como crime de terrorismo a prática de crime, consumado ou tentado, por um ou mais indivíduos, contra instituições financeiras, bens de uso comum, transporte público, com o uso de armamentos ou realizando bloqueio de entrada ou saída de cidade ou bairro, além de bloqueio contra instituição de segurança pública ou militar. A proposta justificou-se, segundo o autor, pelo contexto de ataques de quadrilhas armadas com fuzis que fizeram reféns, assaltaram agência de banco, provocaram incêndios e promoveram ataque a batalhão da Polícia Militar nas cidades de Criciúma/SC e Cametá/PA.

É o projeto de Lei nº 650/2019⁵⁵ que resgata com maior protagonismo a temática dos movimentos sociais, tratando do que denomina de “atividade terrorista de movimentos pseudossociais”. De autoria do Senador Márcio Bittar (MDB/AC), a proposta sugere, sem que seja suprimida a salvaguarda legal prevista no §2º do art. 2º, e em idêntico teor ao PL nº 9858/2018 apresentado pelo Deputado Rogério Marinho na Câmara dos Deputados, a inclusão do parágrafo 3º no art. 2º, para determinar que:

§3º. O disposto no §2º deste artigo não se aplica nos casos em que, disfarçadas de manifestação, a ação individual, coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, ocasionarem invasão de prédios públicos, de propriedade privada, urbana ou rural, bloqueio de vias públicas, impedimento ou tentativa de impedimento do direito de ir e vir, depredação ou destruição de máquinas, equipamentos, instalações, prédios ou plantações. (BRASIL, 2018)

A justificativa anexada ao texto também tem idêntico teor ao da justificativa apresentada no PL 9858/2018 (transcrita no tópico anterior), sugerindo uma espécie de articulação política para difusão da proposta em ambas as Casas legislativas, dando

⁵³ BRASIL. Senado Federal, 2018. Projeto de Lei do Senado n. 76/2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132437>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁵⁴ BRASIL. Senado Federal, 2020. Projeto de Lei n. 5364/2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145678>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁵⁵ BRASIL. Senado Federal, 2019. Projeto de Lei 650/2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135171>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

margem para que o texto avance com maior pressão política, tanto institucional e interna, como sobre entidades e organizações, além de ampliar as possibilidades de aprovação da matéria.

Os elementos descritivos trazidos neste tópico e no tópico anterior indicam, em relação às perguntas de pesquisa oferecidas para investigação neste trabalho, que os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil, assim como as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas mais especificamente na Câmara, que visam propor modificações na Lei 13.260, indicam um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações política e protesto.

4.2.3 Observações sobre os Projetos de Lei que mencionam a Lei 13.260 de 2016 sem propor alterações no texto, mas que dialogam com a temática de manifestações e movimentos sociais

Quatro projetos de Lei, em especial, se destacaram no curso da pesquisa. Mesmo sem propor alterações legislativas no texto da Lei 13.260 de 2016, contribuem com o desenvolvimento das reflexões aqui trazidas. São os projetos nº 5917/2016, 1595/2019, 4826/2019 e 132/2020.

O primeiro deles, nº 5917/2016⁵⁶, foi apresentado em agosto de 2016 por um conjunto de parlamentares do Partido dos Trabalhadores⁵⁷, com o objetivo de incluir, na Lei nº 12.850 de 2013 (Lei de Organizações Criminosas), parágrafo semelhante ao da Lei Antiterror, para salvaguardar da aplicação do texto e excluir da classificação de organização criminosa as condutas individuais ou coletivas de pessoas em manifestações política, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar e que tenham como objetivo defender direitos, garantias e liberdades constitucionais.

O projeto faz uso da Lei nº 13.260 para sustentar a proposta, assim como do acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferido no HC 5.574/SP em 8 de abril de 1997. O precedente estabelecido pelo Relator, Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro,

⁵⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5917/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1480026&filename=PL+5917/2016> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁵⁷ Os autores da proposta são os Deputados Patrus Ananias (PT/MG), Erika Kokay (PT/DF), Valmir Assunção (PT/BA), Nilto Tatto (PT/SP), Marcon (PT/RS), Padre João (PT/MG) e João Daniel (PT/SE).

prevê que movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. “Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando implantar programa constante na Constituição da República” de forma que, afirma o Ministro, “a pressão popular é própria do Estado Democrático de Direito”.

A proposta recebeu despacho da mesa diretora da Câmara dos Deputados e foi encaminhada para tramitação nas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Na CSPCCO, ainda em 2016, teve relatoria designada para o Deputado Reginaldo Lopes, também do PT/MG. O parecer do relator apresentado em maio de 2017, pela aprovação da matéria, destacou sem maiores delongas a importância do projeto e endossou os argumentos trazidos pelos autores. Entretanto, o parecer não foi votado e, em 2019, com o início de nova legislatura, teve nova relatoria designada para o Deputado Delegado Éder Mauro (PSD/PA) – conhecido parlamentar e que goza de estreita relação com o “bolsonarismo”. Em sentido oposto ao parecer proferido pelo primeiro relator da matéria, Éder Mauro sugere a rejeição da proposta e destaca:

[...] O que se vislumbra no projeto de lei é a subliminar intenção de blindar quadrilhas, que se rotulam “movimentos sociais”, querendo assumir legitimidade para, livremente, praticarem delitos como aqueles que se tem visto nos últimos anos, tais como: invasão de propriedade privada (crime de esbulho possessório), destruição de bens (crime de dano) e furto qualificado, depredação de prédios públicos, atear fogo em coletivos, invadir propriedades rurais, matando animais, ateando fogo nas casas e máquinas, destruindo plantações e pesquisas ameaçando e matando pessoas de bem, o que portanto caracteriza em todos os aspectos a tipicidade em Organização Criminosa. São organizações, sem constituição jurídica, que formam um “estado paralelo”, com organização de leis próprias, que, ao lado dos delitos, como os enumerados anteriormente, afrontam a autoridade do Estado de direito, resistem ao cumprimento de ordens judiciais e enfrentam as autoridades policiais encarregadas de fazer cumprir essas ordens. E, diga-se, a violência é própria de suas ações. Não há porque o Congresso Nacional servir de manto protetor de movimentos sociais que assim se comportam. Seria clara indicação de cumplicidade com os fora da lei. [...]. Trecho extraído do parecer do Relator, Dep. Éder Mauro, no projeto nº 5917/2016. (BRASIL, 2016)

Em 20 de abril de 2021, o parecer foi lido e aprovado na CSPCCO, encaminhado para deliberação da CCJC, que é presidida, atualmente, pela segunda composição seguida, pelo PSL, partido que elegeu o Presidente Jair Bolsonaro⁵⁸.

⁵⁸ A Deputada Federal Bia Kicis (PSL/DF), que ganhou projeção pelos atos a favor do impeachment de Dilma Rousseff e por participar de atos a favor da intervenção militar, fiel bolsonarista, autora de projetos como a PEC do voto impresso e investigada pelo Supremo Tribunal Federal no Inquérito sobre compartilhamento em massa de notícias falsas (INQ 4781), é a atual presidente da Comissão.

O projeto de Lei nº 1595/2019⁵⁹, de autoria do Deputado Federal Major Victor Hugo (PSL/GO), ex-líder do Governo e atual líder da bancada do PSL na Câmara, também merece destaque. Trata-se de uma reedição do PL 5825/2016⁶⁰, apresentado inicialmente pelo então Deputado Jair Bolsonaro, e elaborado por Vitor Hugo enquanto consultor legislativo na Câmara dos Deputados.

Distribuída para as comissões de segurança pública (CSPCCO), de relações exteriores (CREDN), de finanças e tributação (CFT) e de constituição e justiça (CCJC), a proposição original (PL 5825/2016) foi relatada na CSPCCO pelo Deputado Eduardo Bolsonaro, que deu parecer pela aprovação da matéria da forma de um substitutivo. O parecer foi aprovado em 14 de dezembro de 2016 e, em 30 de novembro de 2017, o Deputado José Carlos Aleluia (DEM/BA) apresentou seu parecer na CREDN, opinando pela aprovação nos termos do substitutivo introduzido pelo Deputado Eduardo Bolsonaro. Em 2018, ao final da legislatura, a proposta foi arquivada e reapresentada em 2019 pelo eleito Deputado Federal, Major Vitor Hugo, circunstância em que ganhou o número de 1595/2015.

Nota técnica elaborada por organizações da sociedade civil destaca alguns pontos sensíveis no texto: a) o PL cria um novo conceito de “ato terrorista”, dificultando sua diferenciação de um crime comum (art. 2º), e criminaliza a mera intenção (art. 1º), violando o princípio da taxatividade do direito penal e abrindo espaço para mais violações de direitos fundamentais; b) o PL determina que ações contraterroristas em geral configuram hipóteses de excludente de ilicitude e de culpabilidade (previstas no art. 13 do Código Penal). Fato que, somado à amplitude dos conceitos que o texto propõe, abre espaço para ampla “licença para matar” por parte dos agentes das forças de segurança pública; c) o PL inclui acesso indiscriminado a dados privados de pessoas suspeitas (art. 11) e cria mecanismos de infiltração de agentes públicos (art. 6º) de modo altamente lesivo aos direitos fundamentais constitucionais. (ARTIGO 19 *et al.* 2018)⁶¹.

⁵⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2016. Projeto de Lei nº 1595/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194587>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁶⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2016. Projeto de Lei nº 5825/2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091838>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁶¹ Assinam a nota técnica: Artigo 19; Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC; Conectas Direitos Humanos; Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP; Instituto de Defensores de Direitos Humanos – DDH; Instituto Sou da Paz; Instituto Terra, Trabalho e Capital – ITTC; Justiça Global; e Rede Justiça Criminal.

Em 14 de agosto de 2019, o projeto foi mais uma vez aprovado na CSPCCO, encaminhado para deliberação e avaliação da Comissão de Relações Exteriores. Entretanto, em março de 2021, atendendo pedido formulado pelo autor da matéria, o Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, reviu o despacho de distribuição exarado para incluir a Comissão de Ciência e Tecnologia entre as comissões com pertinência temática para analisar a proposição. Isso significou uma revisão regimental na forma de tramitação da proposta, que, antes, tramitaria em cada uma das comissões, mas que, agora, tramitará em uma única comissão especial. Esse movimento tem sido lido com preocupação pela sociedade civil como uma maneira de acelerar a tramitação e deliberação da proposta (VALENTE, 2021).

O autor da proposta, Deputado Vitor Hugo de Almeida, defendeu, em artigo de opinião publicado sobre o tema, as razões que justificariam a proeminência do debate sobre terrorismo no Brasil. O ponto seis elencado pelo parlamentar revela, mais uma vez, as compreensões e pretensões da proposta em relação aos movimentos sociais:

A justificação do PL em comento é pródiga em argumentos, mas poderíamos resumir: (1) não parecemos ser alvos, mas nada nos impede de sermos palco para ataques a delegações estrangeiras em visita ao nosso território; (2) à medida que nossa importância cresça no âmbito internacional, nossos interesses e posicionamentos começarão a se contrapor à de grupos estrangeiros radicais, cuja ferramenta maior de pressão sobre adversários é o terrorismo; (3) obter explosivos clandestinamente em nosso País tem se mostrado ser algo relativamente fácil (basta ver a quantidade de caixas eletrônicas sendo explodidos mensalmente no Brasil); (4) a permeabilidade de nossas fronteiras e a recente aprovação do novo estatuto do estrangeiro (Lei de Imigração de nº 13.445/2017) tornam ainda mais frágeis as barreiras estatais que deveriam dificultar a entrada de terroristas em nossos domínios; (5) a crise na segurança pública em que estamos inseridos, com as esferas estatais se batendo acerca dos limites de suas competências nesse campo de atuação estatal, reforça vulnerabilidades sistêmicas no enfrentamento possível ao terrorismo no País; (6) a falta de coragem de discutir, com seriedade, os limites entre ações legítimas e democráticas de movimentos sociais e os crimes por suas alas radicais cometidos, muitos dos quais extremamente próximos conceitualmente do que seria o terrorismo, deixa turvo o âmbito de atuação dos órgãos estatais envolvidos na prevenção e no combate ao terror, entre tantos outros argumentos. (ALMEIDA, 2019)

Em duas oportunidades distintas, organizações da sociedade civil encaminharam ofício⁶² e solicitaram reunião com os presidentes da Câmara com pedido para que não fossem colocadas em pauta proposições que – sob qualquer pretexto – “permitam a vigilância, o solapamento da liberdade de expressão, manifestação ou reunião e ou

⁶² Ofício entregue ao Presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia, em 16 de outubro de 2019, registra a assinatura de 27 organizações da sociedade civil. Incluímos o seu conteúdo em anexo. Ver Anexo I.

criminalização da sociedade civil”, com especial destaque para o PL 1595/2019. Em 16 de outubro de 2019, representantes dessas organizações foram recebidos pelo presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia, que assumiu o compromisso de não colocar em pauta nenhum dos projetos mencionados na carta (SAMPAIO, 2019).

As entidades também pleitearam a Maia que, ao serem apresentadas à Casa medidas dessa natureza, as propostas sejam discutidas em todos os colegiados relacionados ao tema, especialmente a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), em razão da forma como estão compostas politicamente cada uma das comissões. Nos últimos anos, a CSPCCO tem concentrado parlamentares oriundos de carreiras militares, com identidades conservadoras e histórico de perseguição à movimentos e manifestação. A CDHM, todavia, concentra parlamentares do campo progressista e de oposição ao governo Bolsonaro. Isso possibilitaria a manifestação de diferentes perspectivas durante o debate acerca das propostas.

Mais recentemente, em 19 de março de 2021, em ofício encaminhado ao Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, as 12 entidades que assinam a nota reforçaram os seguintes pedidos:

a) não seja instalada a comissão especial para discussão do PL 1595/2019 enquanto persistirem os obstáculos de participação social e amplo debate público devido à pandemia de COVID-19; b) não seja pautado nenhum projeto que tenha como objetivo o fomento de novas modalidades de controle da sociedade sem a devida e necessária discussão pública e amadurecimento das propostas; c) não seja colocado em votação qualquer tipo de requerimento de urgência relativo a esses projetos; d) que, quando apresentados projetos dessa natureza, sejam dados a eles tramitação ordinária, sujeita a plenário, e que sejam discutidos em todas as comissões pertinentes, em especial a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (art. 32, VIII, do RICD) e a Comissão de Finanças e Tributação (art. 32, X e art. 53, II do RICD). (A íntegra da nota, não publicada em meio eletrônico, está disponível no Anexo II desta pesquisa)

Sobre o PL 1595/2019, que também ocupou posição de destaque nas preocupações elencadas na nota, as organizações afirmam:

O PL 1595/2019 é parte de uma lista extensa de projetos que têm como pretexto o fomento de novas modalidades de controle da sociedade e que tem por objetivo criminalizar a atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil. Se aprovados, trarão enormes retrocessos e prejuízos ao espaço democrático em nosso país. Por essas razões, é ainda mais preocupante que sejam discutidos e negociados sem um debate público plural e amplo com todos os setores interessados. A tramitação do PL 1595/2019 por comissão especial e no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil torna essas questões ainda mais latentes. (Trecho extraído da nota, disponível para consulta no Anexo II)

O PL nº 1595/2019 também descortina como conclusão o fato de que não só o número de e proposições envolvendo terrorismo e manifestações aumentou, como será observado através de gráficos no tópico seguinte, como a retórica política de enquadramento de movimentos sociais como “terrorista” entrou na agenda do Planalto, reacendendo oportunidades de recrudescimento e afirmando a constituição de “rótulos” em torno do terrorismo. Atores em posição de poder atuaram e seguem atuando no Parlamento nos últimos dois anos com expressiva capacidade de articulação em torno da aprovação de propostas que apresentam riscos de retrocesso e prejuízos ao espaço democrático pelas definições de terrorismo e contraterrorismo que sugerem, bem como da possibilidade de criminalização da atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil.

Como destacado no início deste tópico, outros dois projetos, mesmo que também apenas mencionem a Lei 13.260, merecem atenção para os fins das reflexões aqui propostas. O PL nº 4826/2019⁶³, de autoria do Deputado Julian Lemos (PSL/PB) e o PL nº 132/2020, de autoria do Deputado Coronel Tadeu (PSL/SP). O primeiro deles porque sugere alteração na Lei de Segurança Nacional para tornar crime a fabricação, comercialização, distribuição ou veiculação de símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propagandas, que tenham como finalidade a divulgação ou a apologia ao comunismo. A proposta tem sentido semelhante ao PL 5358/2016, de autoria do Deputado Eduardo Bolsonaro. A diferença entre elas é que uma adotou como tática legislativa a modificação via Lei de Segurança Nacional e a outra via Lei Antiterrorismo. Ocorre que ambas propostas resgatam narrativa história de perseguição e criminalização de um campo político, típica dos regimes militares no Brasil e da influência estadunidense sobre a política de outras nações. Ambas estão apensadas e tiveram relator designado em 2019, como dissemos anteriormente. Seguem na CCJC para apreciação e deliberação com destaque para o fato de ser esta a única comissão de mérito a analisar a matéria.

⁶³ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei nº 4826/2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2218303>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

Já o Projeto de Lei nº 132/2020⁶⁴, um tanto mais complexo, pretende resguardar a atuação de agentes das forças de segurança pública em operações de Garantia de Lei e Ordem (excludente de ilicitude ou “licença para matar”, como ficou conhecido popularmente), e inclui, entre as situações de “legítima defesa”, os casos previstos na Lei 13.260. Em novembro de 2019, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o PL 6125/2019⁶⁵ que prevê o “excludente de ilicitude” para agentes de segurança que atuarem em operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO). O excludente de ilicitude tem o papel de afastar a culpabilidade de condutas ilegais em determinadas circunstâncias para os agentes de segurança pública – minimizando, por exemplo, as possibilidades de que eles sejam punidos por uso excessivo da força (TRINDADE e GUARESCHI, 2019).

As operações de GLO, por sua vez, podem ser usadas para diversas finalidades, mas uma delas tem sido justamente para o “controle” de manifestações sociais (TRINDADE e GUARESCHI, 2019). Nas palavras do Presidente da República, Jair Bolsonaro, citadas em reportagem do UOL: “Vai tocar fogo em ônibus, pode morrer inocente, vai incendiar bancos, vai invadir ministério, isso aí não é protesto. E se tiver GLO já sabe que, se o Congresso nos der o que a gente está pedindo, esse protesto vai ser simplesmente impedido de ser feito” (BOLSONARO *apud* SOBRINHO, 2019).

Trata-se da concessão de uma verdadeira licença para repressão a manifestações sociais que se oponham ao governo. Nessa mesma época, o governo anunciava a intenção de encaminhar para o Congresso um novo PL para prever a possibilidade de que operações de GLO pudessem ser ordenadas pelo Governo para atuação em processos de reintegração de posse em áreas ocupadas no meio rural, algo que hoje está sob a alçada dos governos estaduais. Ou seja, ao mesmo tempo em que o governo pretendia flexibilizar a punição aos agentes de segurança pública que cometessem excessos em GLO, pretendia tomar para si a possibilidade de decretar GLO para reintegrar áreas ocupadas no campo.

Ora, não é necessário um grande esforço para compreender quais são as reais intenções de Bolsonaro e quem são seus principais alvos, tanto no campo como na cidade: trata-se, afinal, de realizar uma promessa de campanha do

⁶⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei n. 132/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236611>> Acesso em: 24 de abril de 2021.

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei n. 6125/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230394>> Acesso em: 21 de abril de 2021.

atual presidente, ou seja, tratar especialmente o MST e o MTST como terroristas que “devem levar chumbo”. (TRINDADE e GUARESCHI, 2019)

O PL nº 6125/2019 foi alvo de inúmeras críticas e não registra tramitação desde o envio do texto para a Câmara dos Deputados. O PL nº 132/2020, de autoria do Deputado Coronel Tadeu, de semelhante teor, indica a existência de espaços para que a proposta reverbere e, por mais de uma frente de ação, encontre brechas para aprovação.

4.3 Observações gerais

Como antecipado na descrição metodológica da pesquisa, além da leitura atenta e descritiva de todo o material empírico coletado, este tópico explora as informações extraídas das proposições através da utilização de uma ficha de análise de conteúdo. O resultado é descrito abaixo.

Gráfico nº 1 – Projetos apresentados distribuídos por ano de apresentação.

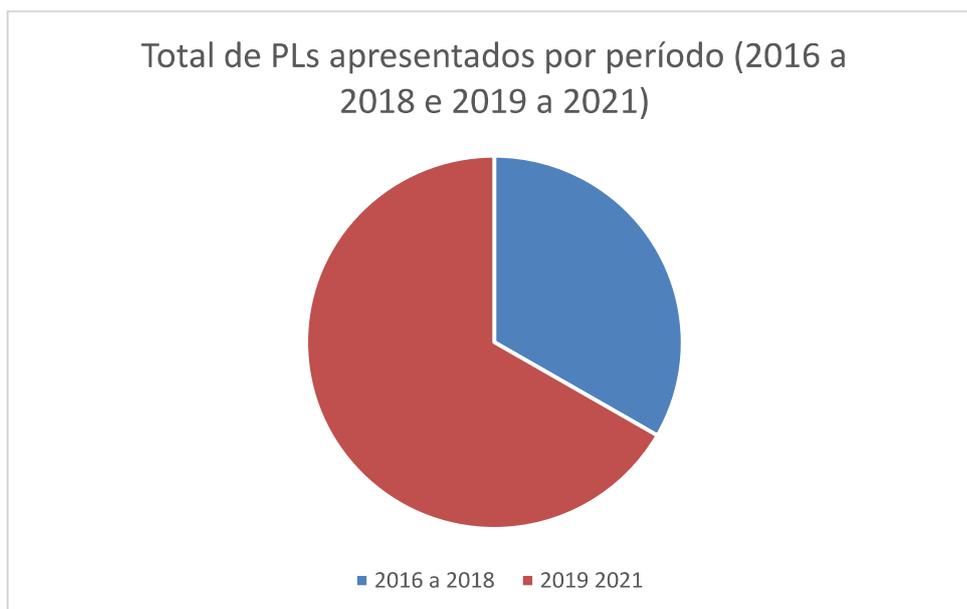


Quanto ao ano de apresentação das propostas: das 30 proposições apresentadas na Câmara dos Deputados que sugerem modificação na Lei 13.260, duas foram protocoladas em 2016 – a primeira delas antes mesmo de concluída a votação dos vetos da Lei 13.260/2016 – quatro protocoladas em 2017, quatro em 2019, sete em 2019, 12 em 2020 – ano marcado pelo desencadeamento da crise mundial de saúde pela pandemia de covid-19 – e uma única proposição protocolada até o mês de abril de 2021. Entre os 30 projetos, três estão arquivados. Um por desistência do próprio autor e dois,

nos termos regimentais, em razão da não reeleição do parlamentar. 27, portanto, seguem em tramitação.

Conforme se observa, a partir da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o número de proposições apresentadas por ano que visam propor modificações na Lei 13.260 tem um aumento considerável. Considerando que, em 2017 e em 2018, foram apresentados quatro projetos de lei em cada exercício, em 2019, esse número salta para um total de sete propostas. Em 2020, o que se verifica é um salto ainda maior com a apresentação de 12 projetos que visam ampliar o tipo penal do terrorismo, dos quais, nove, além de propor a ampliação do tipo penal, apresentam riscos diretos para os movimentos sociais. O número de projetos que buscam modificar a Lei 13.260 no governo Bolsonaro torna-se ainda mais significativo se levarmos em consideração ao menos dois aspectos: a) desde março de 2020, o grave contexto da pandemia de COVID-19 deslocou a agenda política de todos os Poderes da República, inclusive nos estados e municípios, para o enfrentamento da crise sanitária, econômica e social, à exceção do governo federal que adotou postura “negacionista” em relação à gravidade do vírus e dos riscos de colapso no sistema de saúde nacional; e b) os protestos “antifascistas” de junho de 2020 marcam o primeiro momento de manifestações em escala contra o governo Bolsonaro, que resultou na apresentação de proposições pela base do governo para “tipificar os grupos ‘antifas’ como organizações terroristas”.

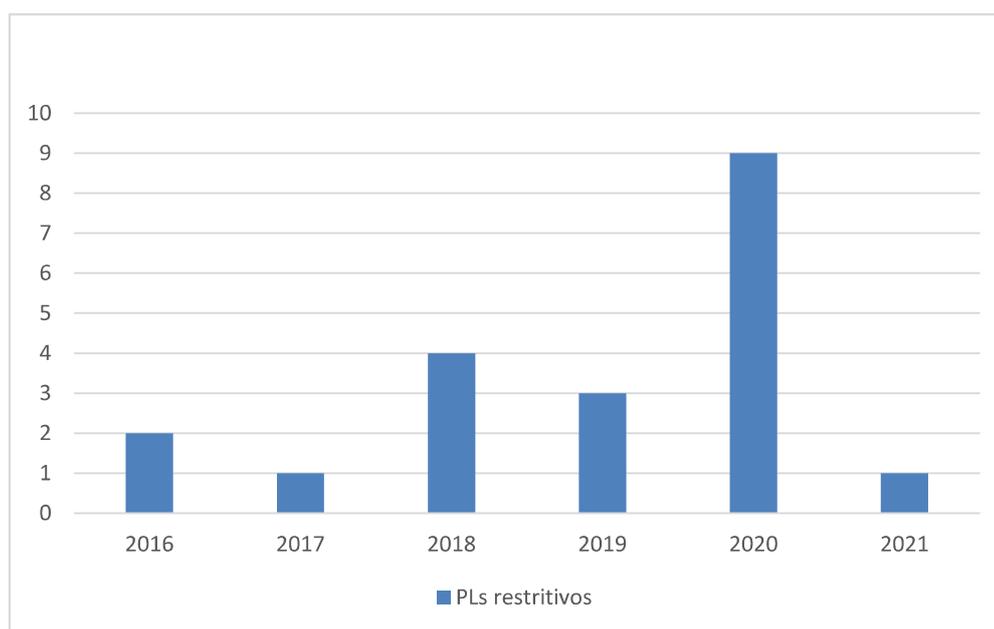
Gráfico nº 2 – Total de Projetos apresentados por período (2016 a 2018 e 2019 a 2021)



Considerando o total de 30 proposições, é possível dividir os projetos em dois períodos, antes do governo Bolsonaro (anos de 2016, 2017 e 2018) e o primeiro biênio do governo Bolsonaro (2019, 2020, até maio de 2021). Através desse recorte, é possível ter uma visão ainda mais evidente dessa inflexão. É o que se verifica no gráfico acima. No primeiro período, foram protocolados dez projetos, equivalente a 33,3% do total. Já no segundo período, esse número salta para o patamar de 20 proposições, o que corresponde a 66,6% do gráfico. É nesse segundo período que estão concentradas as proposições que tratam do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” e do “abuso do direito de protesto”, para resgatar alguns dos exemplos de propostas descritos nos tópicos anteriores.

Se considerarmos somente os projetos que lei que apresentam risco em seu conteúdo para a atuação de movimentos sociais e para o exercício do direito de protesto⁶⁶, os números também são expressivos no sentido de demonstrar a inflexão no aumento de proposições que ameaçam criminalizar manifestações:

Gráfico nº 3 – Projetos apresentados por ano que representam ameaça para movimentos sociais e para o exercício do protesto



Ao passo em que, nos anos de 2016, 2017 e 2018, foram apresentados sete projetos com conteúdo que ameaça a liberdade de manifestação, no período

⁶⁶ Os PLs são: PL 5065/2016, PL 5358/2016, PL 7669/2017, PL 9555/2018, PL 9604/2018, PL 9858/2018, PL 11007/2018, PL 271/2019, PL 492/2019, PL 5327/2019, PL 3010/2020, PL 3019/2020, PL 3083/2020, PL 3116/2020, PL 3226/2020, PL 3319/2020, PL 5018/2020, PL 5050/2020, PL 5389/2020, PL 1347/2021.

compreendido entre janeiro de 2019 e maio de 2021, já foram protocoladas 13 iniciativas nesse sentido. Vale mencionar que um dos projetos que apresenta maior risco aos movimentos sociais dentre as iniciativas apresentadas no ano de 2018, o PL 11007/2018, de autoria do Deputado Capitão Augusto (PR/SP), foi protocolado após a realização do segundo turno das eleições, que definiu Jair Bolsonaro como presidente da república. Lembrando que esses dados correspondem apenas aos projetos que propõem modificação na legislação antiterror. É possível que outras propostas nesse sentido estejam sendo apresentadas com outra estratégia de modificação normativa, com indicativo para o desenvolvimento de outras agendas de pesquisa.

Gráfico nº 4 – Projetos restritivos ao exercício do protesto e movimentos sociais por período de apresentação



Conclui-se, dos dados dispostos nos gráficos acima, que a eleição e a posse de Jair Bolsonaro em janeiro de 2019 se constituem como uma janela própria de oportunidade para criminalização do exercício do protesto e de movimentos sociais, o que não só confirma a hipótese aventada durante a tramitação da matéria originária nos anos de 2015 e 2016, como reforça a preocupação com as disputas políticas e sociais em torno do rótulo do terrorismo a partir da eleição de um governo abertamente antidemocrático.

Os dados também confirmam que os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil, assim como as proposições em tramitação na Câmara dos

Deputados e no Senado Federal, mas mais especificamente na Câmara, que visam propor modificações na Lei 13.260, e indicam um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações política e protesto.

Quanto ao local de tramitação das proposições, observa-se que todas, ao menos até o encerramento desta pesquisa, estão em tramitação nas comissões permanentes da Casa. A exceção recente é o PL 1595/2019 que recebeu, sob forte reação de parte da sociedade civil, do Presidente Arthur Lira, pouco após a sua eleição para a presidência da Câmara com apoio da base do governo, novo despacho determinando a criação de Comissão Especial. O expediente atendeu pedido de autoria do próprio autor da matéria, Deputado Major Vitor Hugo, como se extrai da ficha de tramitação da proposta. Carta assinada por 112 entidades que integram a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos, encaminhada para o Presidente da Câmara dos Deputados, em 23 de março, alertou para os riscos de retomada das discussões em torno do PL 1595/2019, além de solicitar que não se proceda a instalação de comissão especial para análise da proposta (INTERVOZES, 2021)⁶⁷.

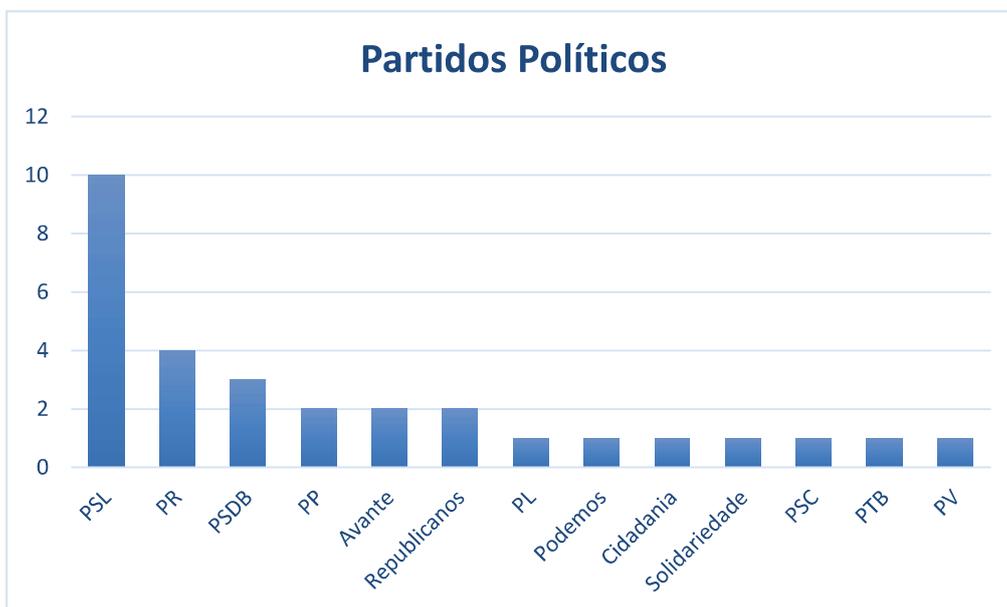
Os dados encontrados apontam que, no Governo Bolsonaro, não só o número de proposições envolvendo terrorismo e manifestações aumentou, como a retórica política de enquadramento de movimentos sociais como “terrorista” entrou na agenda do Planalto, reacendendo oportunidades de recrudescimento e afirmando as disputas sobre a constituição de “rótulos” em torno do terrorismo. Atores em posição de poder atuaram e seguem atuando no Parlamento com expressiva capacidade de articulação em torno da aprovação de propostas que apresentam riscos de retrocesso e prejuízos ao espaço democrático pelas definições de terrorismo e contraterrorismo que sugerem, bem como da possibilidade de criminalização da atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil.

Outro dado que chama a atenção sobre o conjunto das proposições é o fato de que todos os autores são homens, à exceção de duas parlamentares mulheres que figuram como coautoras em projetos.

Entre os partidos dos autores, o PSL é o que concentra o maior número de autorias, com dez projetos, um terço do total. O PR aparece na sequência com quatro projetos, seguido pelo PSDB, com três. A pesquisa não identificou nenhuma proposição de autoria de parlamentares de partidos do campo da esquerda tradicional.

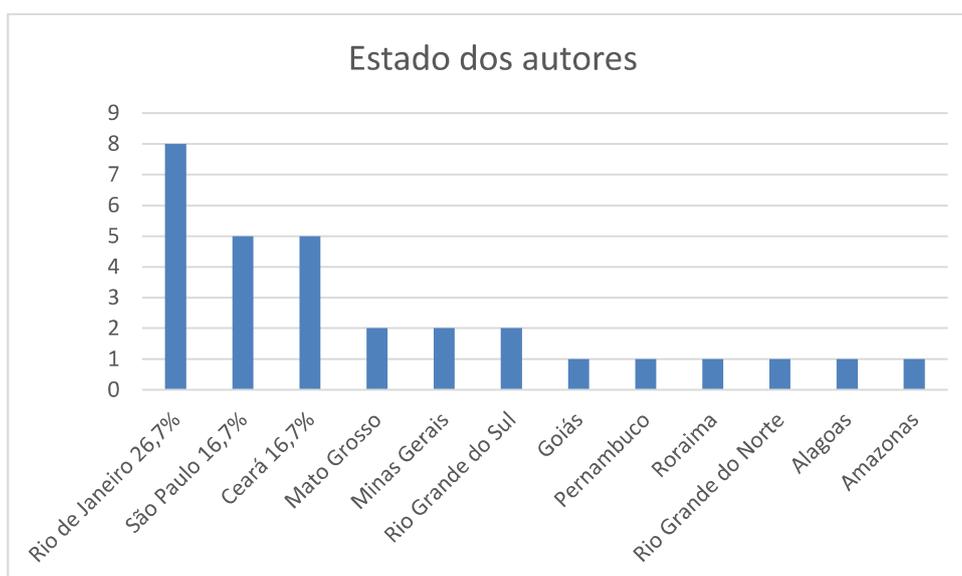
⁶⁷ Anexo III.

Gráfico nº 5 – Partido dos autores.



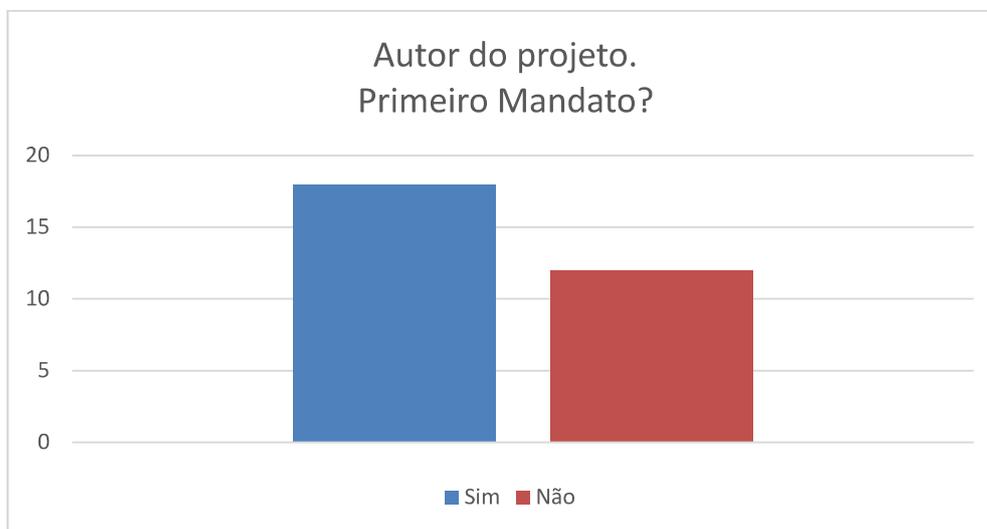
Entre os estados dos autores, verifica-se que o Rio de Janeiro é o primeiro com oito proposições. Ceará e São Paulo aparecem empatados na segunda posição, cada um com cinco proposições. O que se extrai da análise mais detida das proposições oriundas de parlamentares do estado do Ceará é a relação das propostas com a preocupação com a queima de veículos de transporte coletivo pelo crime organizado.

Gráfico nº 6 – Estado dos autores



60% dos autores estão no seu primeiro mandato (autores de 18 proposições), o que significa que foram eleitos para o cargo de deputado federal em 2018.

Gráfico nº 7 – número de parlamentares em primeiro mandato



Entre as profissões dos autores, destaca-se que quase metade deles (14, das 29 – uma é repetida) tem profissão ligada às forças de segurança pública. Um dos autores é pastor, outros são advogados, jornalista, empresário, pecuarista, entre outros.

Gráfico nº 8 – Profissão dos autores



13% das propostas sugerem a exclusão da salvaguarda legal, mas, nesse ponto, importa observar que alguns dos projetos optaram taticamente pela inclusão de um §3º ao art. 2º, para criar uma espécie de salvaguarda da salvaguarda. É o caso do PL 5327/2019, para resgatar um exemplo.

Quanto à justificativa das proposições, 30% mencionam “movimentos sociais, sindicatos, ONGs ou outras organizações da sociedade civil” no texto do projeto. 40% das proposições mencionam especificamente atos, manifestações e passeatas, como no caso das manifestações “antifascistas”, e 20% mencionam organizações do crime organizado.

Por sua vez, apenas 20% das proposições mencionam exemplos de atentados terroristas internacionais na justificativa, o que indica, na prática, uma aparente desconexão entre o debate hegemônico global sobre terrorismo, os exemplos de atentados internacionais e o debate que se propõe no Parlamento brasileiro. Por fim, apenas 10% das propostas mencionam megaeventos, o que pode ser justificado pelo fato de a aprovação da Lei original ter ocorrido no ano do último megaevento esportivo sediado no Brasil.

Finalmente, 33% das proposições trazem, em sua justificativa, menção a outros projetos de lei, leis ou acordos internacionais.

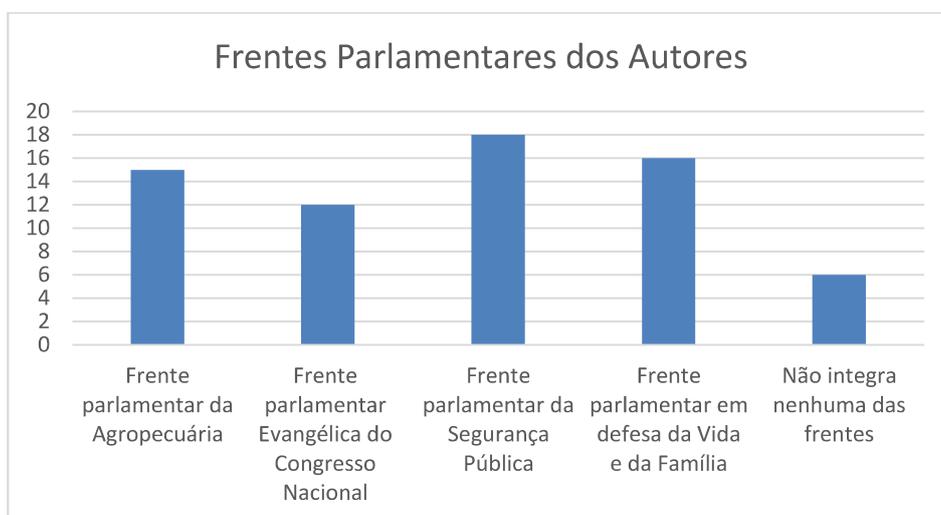
Gráfico nº 9 – Identificação por tema na “justificativa” da proposta – CD



A ficha de análise de conteúdo das matérias também se propôs a identificar se os parlamentares autores de cada uma das matérias integram uma ou mais de uma das

Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados que identificam as bancadas do “boi, da bala e da bíblia”. Trata-se da Frente Parlamentar da Agropecuária, da Frente Parlamentar Evangélica, da Frente Parlamentar da Segurança Pública e da Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família. Como resultado, identificamos que 76% dos autores (23) integram uma das frentes parlamentares listadas: Frente Parlamentar da Agropecuária (15), Frente Parlamentar Evangélica (12), Frente Parlamentar da Segurança Pública (18), Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família (16).

Gráfico nº 10 – Frentes Parlamentares



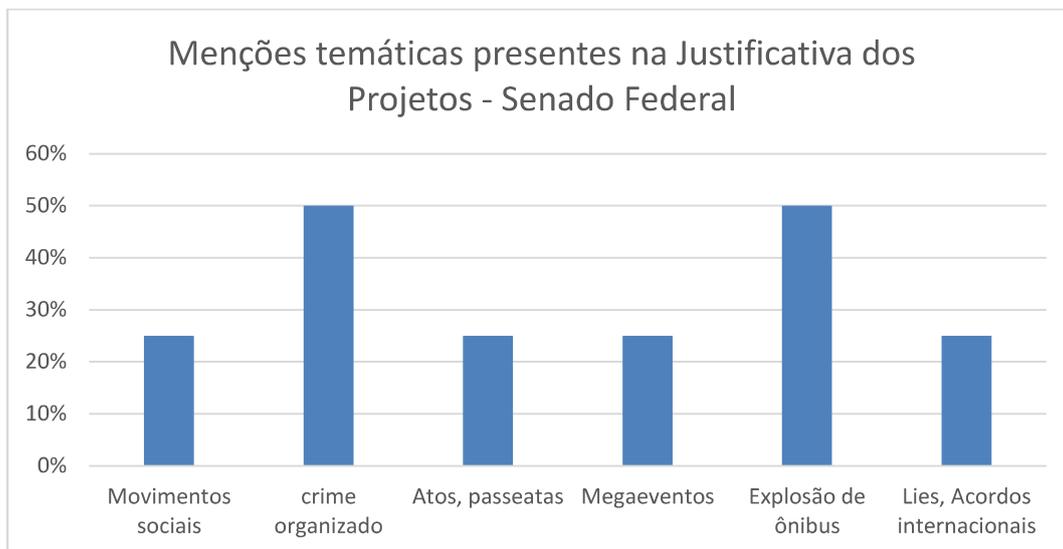
No Senado Federal, com número significativamente inferior de proposições apresentadas, os anos de 2016, 2018, 2019 e 2020 registram, cada um, uma proposição. Todas estão atualmente em tramitação. Três localizam-se em comissão permanente e uma em plenário. Assim como na Câmara dos Deputados, todos os autores são do sexo masculino. Entre os partidos dos autores, estão o PSL, o MDB, o PODEMOS e PDT. O Senador Lasier Martins, filiado ao PDT na época da apresentação do projeto, está filiado atualmente ao PODEMOS.

Entre as profissões dos autores, estão a de major, pecuarista, policial rodoviário federal e advogado. Ou seja, em 50% dos casos, o autor da matéria exerce profissão ligada à área da segurança pública. Todos estão no seu primeiro mandato como senador, o que não significa que não tenham exercido outros cargos anteriormente.

Entre as propostas, quatro preveem modificação abrangente do conceito de terrorismo e uma delas prevê expressamente a supressão da salvaguarda prevista no §2º.

Entre as justificativas apresentadas, 25% dos textos mencionam exemplos de atentados terroristas internacionais, o que reforça a tese de uma aparente desconexão entre o debate hegemônico global sobre terrorismo e o debate que se propõe no Parlamento brasileiro.

Gráfico nº 11 - Identificação por tema na “justificação” da proposta – SF



Por fim, uma das propostas (25%) menciona movimentos sociais, duas delas (50%) mencionam crime organizado, uma (25%) menciona especificamente atos e passeatas e uma (25%) menciona megaeventos. Duas das propostas (50%) mencionam preocupação com explosão de ônibus e uma única (25%) menciona outros projetos de lei, leis, atos ou acordos internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Operação Hashtag, conduzida pela Polícia Federal para investigar suspeitas de terrorismo no país, deflagrada 15 dias antes da abertura dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Rio de Janeiro, aponta o início da utilização da Lei 13.260 no Brasil. A aprovação e introdução da legislação no ordenamento jurídico foram marcadas por inúmeras críticas e ponderações sobre os potenciais efeitos da norma sobre o exercício do direito do protesto e, especificamente, sobre a organização de movimentos sociais no país. A oposição à criação do tipo de terrorismo incluía a desconfiança de que a norma fosse utilizada para criminalizar movimentos sociais, na esteira de outras legislações recentes e com base no grave histórico nacional de criminalização da atividade de organização política popular e social e, ainda, no passado recente de perseguição a opositores políticos do regime militar “rotulados” como terroristas. No âmbito internacional, outras experiências na América Latina, como no caso do Chile, também acenderam o alerta de setores do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Ordem dos Advogados do Brasil, de organizações não governamentais nacionais e internacionais, de partidos políticos do campo da esquerda e dos próprios movimentos sociais diretamente ameaçados, especialmente MST e MTST⁶⁸.

A preocupação histórica fez com que o texto original da proposta de projeto de lei encaminhada pelo Executivo excluísse, desde o início, da abrangência da norma, a conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios. Na Exposição de Motivos que acompanhou a mensagem de encaminhamento da proposta do Executivo para o Legislativo, os ex-Ministros da Justiça e da Fazenda, José Eduardo Cardozo e Joaquim Levy, ressaltaram a inclusão do dispositivo que se preocupava em evitar interpretações extensivas e, com isso, resguardar as manifestações políticas que tenham por objetivo a defesa ou a busca por direitos, garantias e liberdades individuais.

Durante a tramitação da proposta, deputados e senadores investiram em instrumentos regimentais que possibilitassem a supressão da excludente de ilicitude do texto. A votação da matéria no Senado Federal, em sede de Casa revisora, acendeu

⁶⁸ MST e MTST prometem mobilizações contra projeto de lei que os enquadra como grupos terroristas. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/mst-e-mtst-reagem-a-projeto-de-lei-que-os-enquadra-como-grupos-terroristas-uma-aberracao/>>. Acesso em: maio de 2021.

ainda mais o alerta de organizações nacionais e internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos, uma vez que a Casa optou pela supressão da cláusula de proteção à manifestação. Ao final, a exclusão foi revertida pela Câmara (Casa iniciadora) e o dispositivo, reintroduzido na proposta, convertido em lei – Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

Setores da sociedade civil denunciaram, entre outros elementos de vagueza no texto da proposta, a janela de oportunidades que se abria para que o discurso contra movimentos sociais recrudescesse no campo das disputas políticas e sociais, especialmente diante do golpe parlamentar que se avizinhava em 2016 com o esfacelamento do Governo Dilma Rousseff e com a agenda de austeridade neoliberal e de retrocessos sociais que se anunciava com o início do governo Temer. Como pôde ser observado nos capítulos desta pesquisa, as discussões sobre a definição de terrorismo estão no campo das disputas sociais e políticas, o que requer ainda mais atenção em contexto de flagrante retrocesso democrático. Independentemente dos conceitos jurídicos constituídos (vagos, por si só), o que sobressai é a instrumentalização do seu uso como um rótulo político capaz de inviabilizar os diálogos e sufocar os conflitos que são da essência do campo democrático.

A aprovação da Lei nº 13.260 de 2016 colocou o Brasil na rota de países com legislações abrangentes sobre terrorismo, um legado para os balanços críticos a respeito do governo do Partido dos Trabalhadores. As manifestações internacionais de relatores da ONU e da OEA indicam a preocupação global com possíveis efeitos de legislações antiterror sobre direitos e garantias fundamentais, em especial a liberdade de expressão e manifestação. Torna-se ainda mais relevante nos casos de países que, a despeito de não serem alvos de ataques terroristas nos parâmetros internacionais, possuem significativo histórico de criminalização de movimentos sociais, como o caso brasileiro.

Muito embora as justificações do projeto original e dos textos substitutivos a ele apresentados estivessem sempre voltadas à necessidade de criação de instrumentos jurídicos mais específicos para a prevenção e o combate ao terrorismo, preocupação que tem feito parte da agenda política de vários países nas últimas décadas, fato é que o projeto se baseou na criação de definições genéricas que alteraram o sentido atribuído ao terrorismo no Brasil. Interessa observar que o *start* da tramitação da matéria se deu num contexto geopolítico em que o extravasamento da manifestação de formas da violência estatal, social e mercadológica trouxe novamente os fantasmas do autoritarismo que estiveram sempre disponíveis.

Como exposto nos capítulos aqui apresentados, o debate sobre criminalização e enquadramento de manifestações e protesto em novos tipos penais ou outras cláusulas restritivas também esteve presente durante a tramitação e aprovação da Lei Geral da Copa e da Lei Geral das Olimpíadas. As ameaças legislativas passaram a se constituir como verdadeiras janelas de oportunidade para que o recrudescimento da repressão policial, denunciada por ativistas e militantes no ciclo de protestos de 2013, ampliasse sua esfera de legitimidade. Relatórios publicados por organizações não governamentais, também mencionados ao longo da pesquisa, indicam, com preocupação, como estão se sofisticando os mecanismos de restrição ao direito de protestos.

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar, através do mapeamento e da sistematização das proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como o debate sobre terrorismo segue reverberando no Congresso Nacional após a aprovação da Lei Antiterrorismo, que completou, em março de 2021, cinco anos de vigência. Buscou, ainda, responder as seguintes perguntas de pesquisa: a) os movimentos sociais, os protestos e as manifestações ocupam lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil? b) as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que visam propor alterações na Lei 13.260/2016 indicam um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas e protesto? E, por fim, c) a aprovação da Lei Antiterrorismo constitui-se como fenômeno empírico a ser observado pela literatura da Ciência Política nas análises sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* no Brasil?

O primeiro capítulo, ainda que em apertada síntese, revisitou a literatura sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* através de autores como Jacques Rancière (2005), Colin Crouch (2003), Chales Tilly (2007) e Wendy Brown (2015 e 2019) e explorou como a literatura nacional tem mobilizado esses conceitos e sistematizado marcos empíricos e chaves analíticas que ilustram o debate sobre a escalada de retrocessos democráticos em curso no Brasil. Reafirmou-se, com destaque, que os debates sobre *desdemocratização* e *pós-democracia* tendem a conferir centralidade para o baixo nível de participação no debate público e na formação da agenda política, razão pela qual o trabalho também destacou os desafios de se interpretar o conflito como parte constitutiva da ação política e de aprofundar as reflexões sobre o papel do mesmo no jogo democrático.

O segundo capítulo dedicou-se à análise dos elementos que contextualizam o período em que se deram a apresentação, a tramitação e a aprovação da Lei

Antiterrorismo, com ênfase ao contexto dos protestos e mobilizações desencadeados em 2013, especialmente pelas denominadas *Jornadas de Junho*, e ao contexto dos megaeventos (Jogos Pan-americanos em 2007, Copa das Confederações, em 2013; Copa do Mundo, em 2014; Olimpíadas e Paraolimpíadas, em 2016), para tratar das repercussões no Congresso Nacional. Trouxe registros do Seminário organizado pelas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, intitulado “Terrorismo e Grandes Eventos”, e sobre os trabalhos desenvolvidos na Comissão de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), além de resgatar como o tema das manifestações esteve em voga nos debates sobre a aprovação da Lei Geral da Copa e da Lei Geral das Olimpíadas.

O terceiro capítulo dedicou-se ao resgate do histórico de criminalização dos movimentos sociais, no campo e na cidade, que fundamenta a preocupação sustentada por um expressivo setor da sociedade civil com a janela de oportunidade desencadeada pela tramitação da Lei Antiterror. O capítulo também explorou o histórico de imputações de crimes políticos pela Lei de Segurança Nacional, suas origens e tipificação do “terror”, os debates sobre terrorismo durante a Constituinte e o texto promulgado em 1988, além de ensaiar as conexões deste com os debates de 2015 e 2016 durante a tramitação do projeto de Lei 2016/2015.

Por fim, o quarto capítulo tratou da sistematização e das análises dos projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional que visam propor alterações na Lei 13.260, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, ou que mencionam a Lei 13.260, etapa do trabalho que esteve diretamente orientada pela hipótese e pelas perguntas de pesquisa sugeridas como pressuposto para a análise.

O que se verifica como resultado, entretanto, é que não só a aprovação da Lei 13.260 em si se constituiu como uma verdadeira janela de oportunidade para criminalização de movimentos sociais, mas o pleito eleitoral de 2018, que resultou na eleição e na posse de Jair Bolsonaro em 2019, reacendeu as oportunidades de recrudescimento por parte do Legislativo, especialmente no que diz respeito à afirmação da retórica política e de constituição de “rótulos”. Os dados empíricos encontrados estão em diálogo com o cenário de retrocessos democráticos em curso e confirmam a hipótese de pesquisa aventada.

Das 30 proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, duas foram protocoladas em 2016 – a primeira delas antes de mesmo de concluída a votação dos vetos da Lei 13.260/2016 – quatro protocoladas em 2017, quatro em 2019, sete em

2019, 12 em 2020 – ano marcado pelo desencadeamento da crise mundial de saúde pela pandemia de covid-19 – e uma única proposição protocolada até o mês de abril de 2021. Observa-se, até 2020, uma curva significativamente crescente no tocante ao número de proposições apresentadas que visam propor alterações no texto normativo originalmente aprovado, com especial destaque para os dois primeiros anos do Governo Bolsonaro, que concentram quase dois terços (19 de um total de 30) das proposições. O ano de 2020, portanto, mesmo que marcado pelo desencadeamento da crise mundial de saúde pela pandemia de covid-19, é o ano com o maior número de proposições, diretamente relacionadas às manifestações promovidas por grupos antifascistas que denunciavam a agenda antidemocrática conduzida pelo governo.

Considerando o total de 30 proposições, é possível dividir os projetos em dois períodos, antes do governo Bolsonaro (anos de 2016, 2017 e 2018) e o primeiro biênio do governo Bolsonaro (2019, 2020, até maio de 2021). Através desse recorte, é possível ter uma visão ainda mais evidente desta inflexão. No primeiro período, foram protocolados dez projetos, equivalente a 33,3% do total. Já no segundo período, esse número salta para o patamar de 20 proposições, o que corresponde a 66,6% do gráfico. É nesse segundo período que estão concentradas as proposições que tratam do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” e do “abuso do direito de protesto”.

Conclui-se, dos dados dispostos no capítulo quatro, que a eleição e a posse de Jair Bolsonaro em janeiro de 2019 constituíram-se como uma janela própria de oportunidade para criminalização do exercício do protesto e de movimentos sociais, o que não só confirma a hipótese aventada durante a tramitação da matéria originária nos anos de 2015 e 2016, como reforça a preocupação com as disputas políticas e sociais em torno do rótulo do terrorismo a partir da eleição de um governo abertamente antidemocrático.

Entre os partidos dos autores, o PSL é o que concentra o maior número de autores de proposições, com dez projetos, um terço do total. Já, entre as profissões, quase metade das proposições são apresentadas por parlamentares oriundos de profissões ligadas às forças de segurança pública.

13% das propostas sugerem a exclusão da salvaguarda legal, mas, nesse ponto, importa observar que alguns dos projetos optaram taticamente pela inclusão de um §3º ao art. 2º, para criar uma espécie de salvaguarda da salvaguarda. É o caso do PL 5327/2019. Quanto à justificativa das proposições, 30% mencionam “movimentos sociais, sindicatos, ONGs ou outras organizações da sociedade civil” no texto do

projeto. 40% das proposições mencionam especificamente atos, manifestações e passeatas e 20% mencionam organizações do crime organizado. Por sua vez, apenas 20% das proposições mencionam exemplos de atentados terroristas internacionais na justificativa, o que indica, na prática, uma aparente desconexão entre o debate hegemônico global sobre terrorismo, os exemplos de atentados internacionais e o debate que se propõe no Parlamento brasileiro. Por fim, apenas 10% das propostas mencionam megaeventos, o que pode ser justificado pelo fato de a aprovação da Lei original ter ocorrido no ano do último megaevento esportivo sediado no Brasil.

A pesquisa também identificou com destaque os debates em torno do PL 1595/2019, de autoria do ex-líder do governo na Câmara e atual líder da bancada do PSL, Dep. Major Vitor Hugo (PSL/GO), que recebeu, sob forte reação de parte da sociedade civil, novo despacho do Presidente Arthur Lira, para criação de comissão especial.

Em duas oportunidades distintas, organizações da sociedade civil encaminharam ofício e solicitaram reunião com os presidentes da Câmara com pedido para que não fossem colocadas em pauta proposições que – sob qualquer pretexto – “permitam a vigilância, o solapamento da liberdade de expressão, manifestação ou reunião e ou criminalização da sociedade civil”, com especial destaque para o PL 1595/2019. Em 16 de outubro de 2019, representantes dessas organizações foram recebidos pelo então presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia, que assumiu o compromisso de não colocar em pauta nenhum dos projetos mencionados na carta.

Os dados encontrados indicam que, no Governo Bolsonaro, não só o número de proposições em tramitação aumentou significativamente como a retórica política de enquadramento de movimentos sociais enquanto “movimentos terroristas” entrou na agenda do Planalto. Atores em posição de poder, como foi o caso do líder do governo nos anos de 2019 e 2020, Major Vitor Hugo, atuaram e seguem atuando com expressiva capacidade de articulação em torno da aprovação do PL 1595/2019, resultando na revisão de despacho pelo presidente da Câmara, Arthur Lira, assim que eleito em 2021 e com o apoio do Planalto e da base do Governo.

É bem verdade que as preocupações com o fenômeno do terrorismo, em geral, devem levar em consideração a heterogeneidade do Estado e da sociedade e que a existência de serviços de inteligência, por si só, não compromete a subsistência da democracia. O que diferencia a atividade de Inteligência nos regimes democráticos em relação aos regimes autoritários é o controle e, em especial, o controle externo exercido

pelo Poder Legislativo. O segundo capítulo observa, entretanto, o baixo grau de atuação da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) no tocante à fiscalização das atividades de inteligência.

Ganhou particular relevância, no contexto da presente pesquisa, o fato de que indivíduos pertencentes a movimentos sociais, mesmo sob a vigência da Constituição Federal de 88, tenham respondido a processo criminal por imputação de crimes constantes na Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83). Notícias recentes destacaram que a utilização da Lei de Segurança Nacional tem sido constantemente mobilizada durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro. Em comparação com o mesmo período nas gestões imediatamente anteriores (Michel Temer e Dilma Rousseff), o número de procedimentos abertos pela Polícia Federal para apurar supostos delitos contra a segurança nacional aumentou 285% (GODOY; KRUSE, 2021). Segundo dados obtidos pelo jornal O Estado de São Paulo através da Lei de Acesso à Informação, houve um total de 20 inquéritos entre os anos de 2015 e 2016; já entre 2019 e 2020, foram registradas 77 investigações. Entre os ameaçados de investigação e investigados nesse período recente, estão o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, influenciadores digitais, jornalistas, cartunistas, ativistas, entre outros opositores ao governo.

A LSN tem estreita relação com a legislação doméstica de criminalização do “terror”. Ainda que esta pesquisa não tenha encontrado referências diretas aos debates da ANC, 27 anos depois, durante a tramitação e aprovação do projeto de Lei nº 2016/2015, o contexto democrático recente sugere reflexões relevantes sobre a retomada do protagonismo do pensamento autoritário no Brasil e as janelas de oportunidades criadas para perseguição de “inimigos políticos” por crimes políticos.

Por fim, os elementos empíricos descritos no quarto capítulo indicam, em relação às perguntas de pesquisa oferecidas para investigação neste trabalho, que os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil, assim como as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas mais especificamente na Câmara, que visam propor modificações na Lei 13.260. Tudo isso aponta um cenário de recrudescimento sobre o exercício de manifestações políticas e protesto.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **DADOS** [online], v. 57, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266260722_Repertorios_de_interacao_estado-sociedade_em_um_estado_heterogeneo_a_experiencia_na_Era_Lula> Acesso em: 9 mai. 2021.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, 2011, p. 52-84.

ALONSO, Ângela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos estudos CEBRAP Especial**, junho, 2017. p. 49-58.

ALVARES, Giane Alvares Ambrósio. **Processo penal, direito ao protesto e democracia**. 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru: Edusc, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In.*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996; pp. 9-23.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANISTIA INTERNACIONAL - Brasil é o país das Américas que mais mata defensores de direitos humanos. **Observatório das Metrôpoles**. [Online] 24 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/anistia-internacional-brasil-e-pais-das-americas-que-mais-mata-defensores-de-direitos-humanos/>> Acesso em: 27 mar. 2021.

ANTITERRORISMO mitigado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 44.694, 29 fev. 2016, Opinião, p. A3. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/520353/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 21 abr. 2021.

ARTICLE 19. **Nas ruas, nas leis, nos tribunais.** Violações ao direito de protesto no Brasil 2015-2016. Jan. 2017.

ARTIGO 19. **5 anos de junho de 2013.** Como os três poderes intensificaram sua articulação e sofisticaram os mecanismos de restrição ao direito de protesto nos últimos 5 anos. Disponível em: <<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/04/5-Anos-de-2013.pdf>> Acesso em: 21 abr. 2021.

ARTIGO 19. **As ruas sob ataque:** protestos 2014 e 2015. São Paulo: Artigo 19, 2015.

ARTIGO 19. **Lei Geral das Olimpíadas é um retrocesso para a Democracia que ainda pode ser barrado.** 2016. Disponível em: <<https://artigo19.org/2016/05/03/lei-geral-das-olimpiadas-e-um-retrocesso-para-a-democracia-que-ainda-pode-ser-barrado/>> Acesso em: 19 abr. 2021.

ARTIGO 19. **Protestos no Brasil 2013.** São Paulo: Artigo 19, 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS – NTU. **Anuário NTU: 2013 – 2014.** Brasília: NTU, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia.** São Paulo: Todavia, 2019.

BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. **Revista Sul-americana de Ciência Política**, 4/2, 2018.

BARBOSA, Ana Carolina Couto Pereira Pinto. **Terrorismo e tortura na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988):** do direito da segurança nacional à democracia. 2017. 158 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BATISTA, Vera Malaguti. **Dífceis Ganhos Fáceis:** Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BIROLI, Flavia; VAGGIONE, Juan Marco; MACHADO. CAMPOS, Maria das Dores. **Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina.** São Paulo: Boitempo, 2020.

BOND, Letícia. País registrou 1.833 conflitos no campo em 2019, mostra relatório. **EBC Agência Brasil**, 17 abr. 2020, Direitos Humanos. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-04/pais-registrou-1833-conflitos-no-campo-em-2019-mostra-relatorio>> Acesso em: 22 mar. 2021.

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está?** Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator na CSPCCO no Projeto de Lei nº 5917/2016**, que acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Relator: Delegado Éder Mauro. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1807869&filename=PRL+2+CSPCCO+%3D%3E+PL+5917/2016>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator na CSPCCO no Projeto de Lei nº 5917/2016**, que acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Relator: Delegado Éder Mauro. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1807869&filename=PRL+2+CSPCCO+%3D%3E+PL+5917/2016>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 11.007 de 2018.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, define terrorismo, dispõe sobre investigação criminal e dá outras providências. Autor: Capitão Augusto. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2186997>> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 132/2020.** Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem. Autor: Coronel Tadeu. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236611>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5327/2019.** Trata do abuso do direito de articulação de movimentos sociais, voltado a dissimular atuação terrorista, acrescentando parágrafo ao art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Autor: José Medeiros. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1814670&filename=PL+5327/2019> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5358/2016**. Altera a redação da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 e da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para criminalizar a apologia ao comunismo. Autor: Eduardo Bolsonaro. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085411>> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 7669/2017**. Altera ao §1º do art. 2º da Lei 13.260/2016, os incisos VI e VII, para tipificar os crimes de explosão de agência bancária, de caixa eletrônico e de carro forte; incluindo-os no rol de atos de terrorismo, na forma que indica. Autor: Ronaldo Martis. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1559879&filename=PL+7669/2017> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1595/2019**. Dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999, e dá outras providências. Autor: Major Vitor Hugo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194587>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 271 de 2019**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autor: Celio Studart. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190848>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3010/2020**. Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar movimentos ou grupos sociais fascistas e antifascistas na Lei Antiterrorismo. Autor: Hélio Lopes. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254161>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3116/2020**. Aprimora o tratamento penal do terrorismo, alterando a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Autor: Luiz Phillipe de Orleans e Bragança. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254485>> Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3226/2020**. Altera a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 e dá outras providências. Autor: Nereu Crispim. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254914>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3319/2020**. Revoga o § 2º do art. 2º e altera a redação do caput do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Autor: Vitor Hugo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2255191>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 410/2020**. Acrescenta o inciso VI ao § 1º do artigo 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tornar crime de terrorismo a contaminação de forma premeditada de água, bebidas e alimentos, colocando em risco a vida humana de forma coletiva. Autor: Domingos Sálvio. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2237945>
> Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4221/2020**. Enquadra como ato de terrorismo a emboscada de agentes públicos com uso de explosivos, granadas ou armas cuja energia seja superior a 1000 Joules. Autor: Loester Trutis. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260491>
> Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4282/2019**. Altera o Artigo 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, classificando o ataque a templos e instituições religiosas como ato de terrorismo. Autor: Marcelo Caclo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1785846&filenome=PL+4282/2019> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 443 de 2019**. Acrescenta o art. 2º-B e o inciso VI §1º ao art. 2º na lei 13.260 de março de 2016 (lei antiterrorismo). Autor: Gurgel. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191116>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4826/2016**. Altera a redação da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para criminalizar o comunismo. Autor: Julian Lemos. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2218303>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 492 de 2019**. Altera a redação do art. 2º da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, que para a atualização do crime de terrorismo. Autor: Heitor Freire. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191227>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5018/2020**. Caracteriza como ato terrorista a sabotagem e o apoderamento do controle de templos ou de qualquer outro tipo de instalação destinada ao desenvolvimento de atividades religiosas praticada por motivação ideológica, política ou religiosa. Autor: Capitão Alberto Neto. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264647>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5050/2020**. Promove alterações diversas na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), e dá outras providências. Autor: Fernando Rodolfo. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2264835>> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5065/2016**. Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º. Autor: Delegado Edson Moreira. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082470>
> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5389/2020**. Promove alterações diversas na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de modificar o conceito de terrorismo e tipificar novas condutas como terroristas, além de dar outras providências. Autor: Guilherme Derrite. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266109>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5392/2020**. Acrescenta o inciso VI no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 13.270 de 16 de março de 2016 para inserir nova modalidade de terrorismo e dá outras providências. Autor: Alexandre frota. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2266121>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5825/2016**. Dispõe sobre as ações contraterroristas e dá outras providências. Autor: Jair Bolsonaro. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091838>
> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento de Informação RIC 2267/2016**. Requerimento de Informação ao Exmo. Sr. Ministro da Defesa em relação a infiltração

de membros do Exército em movimentos sociais e manifestações públicas. Requerente: Ivan Valente. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2111697>> Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório de Atividades 2015**. Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=449>> Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 314**, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 mar. 1967, Seção 1, p. 2993. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.802**, de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e contra a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Seção 1, p. 273, 7 jan. 1953. Retificação publicada no Diário Oficial da União, Poder Legislativo, 8 jan. 1953, Seção 1, p. 345. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1802.htm> Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 dez. 1983, Seção 1, p. 21004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.883**, de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Planalto [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Brasil Direitos Humanos, 2008**: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República: **Direito à memória e à verdade**: história de meninas e meninos marcada pela ditadura. Brasília: Distrito Federal, 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 650/2019**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que 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, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos pseudossociais. Autor: Marcio Bittar. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135171>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 272/2016**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autor: Lasier Martins. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126364>> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 76/2018**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para classificar o porte ostensivo e ilegal e o disparo de arma de fogo de uso proibido ou restrito como atos de terrorismo. Autor: José Medeiros. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132437>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 5364/2020**. Acrescenta o Art. 2º-A, à Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo, acrescentando novo tipo penal como ato terrorista. Autor: Major Olímpio. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145678>> Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Série Comissões em Ação, n. 35**. Terrorismo e Grandes Eventos/ Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 81p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5136. Ministro Gilmar Mendes. **STF** [online]. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4589278>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRAZILIAN Police Slay Terrorist. **New York Times**, 5 nov. 1969, p. 9. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1969/11/05/archives/brazilian-police-slay-terrorist-describe-victim-as-leader-of.html>> Acesso em: 1 abr. 2021.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. Traduzido por Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BROWN, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nova York: Zone Books, 2015.

CANUTO, Antônio *et. al.* (Coords.). **Conflitos no campo** - Brasil 2014. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2014.

CARVALHO, Daniel. Governo usa Lei de Segurança Nacional para investigar jornalista que publicou charge de Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2020, Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/governo-usa-lei-de-seguranca-nacional-para-investigar-jornalista-que-publicou-charge-de-bolsonaro.shtml>> Acesso em: 30 mar. 2021.

CARVALHO, Daniel. Bolsonaro chama de marginais e terroristas integrantes dos chamados grupos antifascistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/bolsonaro-chama-de-marginais-e-terroristas-integrantes-dos-chamados-grupos-antifascistas.shtml>> Acesso em: 19 jul. 2020.

CARVALHO, Igor. Em 20 anos, Brasil instaurou 155 inquéritos usando a Lei de Segurança Nacional. **Brasil de Fato**, Brasília, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/26/em-20-anos-brasil-instaurou-155-inqueritos-usando-a-lei-de-seguranca-nacional>> Acesso em: 30 mar. 2021.

CASARA, Rubens. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 2019.

COELHO, Maria Teresa Ruas. **Dependência, neoliberalismo e desdemocratização brasileira**. 2020. 150f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Tabelas sobre Violência no Campo contra a pessoa de 1995 – 2014**. Disponível em: <<https://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/255-conflitos-no-campo-brasil-1995>> Acesso em: 09 mai. 2021.

CROUCH, Colin. **Pós-democracia**. Trad. Francisco Beltrán. Madrid (Espanha): Editora Taurus, 2004.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e sociedade**, Santa Catarina, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DATAFOLHA. **51% dos brasileiros aprovam realização da Copa no Brasil**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/06/1467905-51-dos-brasileiros-aprovam-realizacao-da-copa-no-brasil.shtml>> Acesso em: 4 abr. 2021.

DOCUMENTOS da NSA apontam Dilma Rousseff como alvo de espionagem. **O Globo**, Rio de Janeiro, 1 set. 2013, Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/documentos-da-nsa-apontam-dilma-rousseff-como-alvo-de-espionagem.html>> Acesso em: 17 abr. 2021.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE FUTEBOL – FIFA. **Código de Conduta, Mundial 2014**. Disponível em: <https://www.fpf.pt/Portals/0/Documentos/Noticias/Institucional/Bilhetes_Mundial_2014/Est%C3%A1dios_codigos_conduta.pdf> Acesso em: 19 abr. 2021.

FON FILHO, Aton. *Criminalización de los movimientos sociales: democracia y represión de los derechos humanos*. In.: BUHL, Katrin; KOROL, Claudia. **Criminalización de la protesta y de los movimientos sociales**. São Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo, 2008.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lei de Segurança Nacional: uma experiência antidemocrática**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1980.

FRANCE, Guilherme de Jesus. **As origens da Lei Antiterrorismo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

FRONT LINE DEFENDERS. **Global Analysis 2019**. [Online] 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2020/01/global_analysis_2019_web.pdf> Acesso em: 9 mai. 2021.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GIULIANOTTI, Richard; KLAUSER, Francisco. *Security Governance and Sport Megaevents: Toward an Interdisciplinary Research Agenda*. **Journal of Sport and Social Issues**, 34 (1), 2020, pp. 49-61.

GODOY, Marcelo; KRUSE, Tulio. Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro. **Estadão**, São Paulo, 19 mar. 2021, Política. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910>> Acesso em: 27 mar. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

GOMES, Jorge Helius Scola. O governo dos inimigos públicos: os primeiros condenados pela “lei brasileira antiterrorismo” (lei 13.260/2016). **Revista Nanduty**, [S.l.], v. 7, n. 10, p. 74 a 93, ago. 2019. ISSN 2317-8590. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/nanduty/article/view/10299>>. Acesso em: 18 abr. 2021. doi:<https://doi.org/10.30612/nty.v7i10.10299>.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Editora Loyola, 2008.

JANSEN, Roberta; ORTEGA, Pepita. Juíza suspende investigação contra Felipe Neto por chamar Bolsonaro de “genocida”. **Estadão**, São Paulo, 18 mar. 2021, Blogs. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juiza-suspende-investigacao-contrafelipe-neto-por-chamar-bolsonaro-de-genocida/>> Acesso em: 30 mar. 2021.

JORDÃO, R. Pacheco. A controversa história das primeiras condenações por terrorismo do Brasil. **El País**, 7 mai. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153_663185.html> Acesso em: 18 abr. 2021.

JORNALISTAS LIVRES. **Secretaria de Educação prepara “guerra” contra escolas em luta**. [vídeo, 40’17”, cor, online]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=68qbymS6Xvc>> Acesso em: 23 mar. 2021.

LACERDA, Marina Basso. **O novo conservadorismo brasileiro**: de Reagan a Bolsonaro. Porto Alegre, RS: Zouk, 2019.

LEI ANTITERRORISMO ameaça violar Convenção, diz relator. **UOL**, Washington, 27 out. 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/10/27/lei-antiterrorismo-ameaca-violar-convencao-diz-relator-da-oea.htm>> Acesso em: 3 jun. 2020.

LELO, Thales; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Democracia e pós-democracia no pensamento político de Jacques Rancière a partir das noções de igualdade, ética e dissenso. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.15. Brasília, setembro-dezembro de 2014.

LIMA, Luciana; DUTRA, Francisco. Cinco são presos no DF com faixa chamando Bolsonaro de “genocida”. **Metrópoles**, 18 mar. 2021, Política. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/cinco-sao-presos-no-df-com-faixa-chamando-bolsonaro-de-genocida>> Acesso em: 30 mar. 2021.

LIMA NETO, Nelson. Projeto bolsonarista que muda lei antiterror preocupa organizações: ‘Retrocessos ao espaço democrático’. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 5 abr. 2021. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/projeto-bolsonarista-que-muda-lei-antiterror-preocupa-organizacoes-retrocessos-ao-espaco-democratico.html>> Acesso em: 5 mai. 2021.

MAERZ, S. F. *et al.* **V-Dem Data and Management Team**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <www.v-dem.net>. Acesso em: 11 jun. 2020.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 2, p. 289 – 300, 2004.

MATOS, Helena Saraiva; CUNHA, Gabriela Bento; ALENCAR, Francisco Amaro Gomes. Panorama dos conflitos e da violência no espaço agrário brasileiro de 1985-2014. *In.*: CANUTO, Antônio *et. al.* (Coords.) **Conflitos no Campo – Brasil 2014**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e Resistência: Desafios para uma política emancipatória**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, n. 59, p. 5-42, 2005.

MOTTA, Rayssa. ‘Enquadrado’ pelo governo Bolsonaro na Lei de Segurança Nacional, Gilmar vai julgar pedidos do PSB e PTB contra o dispositivo da ditadura. **Estadão**, São Paulo, 6 mar. 2021, Blogs. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/enquadrado-pelo-governo-bolsonaro-na-lei-de-seguranca-nacional-gilmar-mendes-vai-julgar-pedidos-do-psb-e-ptb-contra-o-dispositivo-da-ditadura/>> Acesso em: 30 mar. 2021.

MURPHY, Jessica. *Canada’s controversial terrorism law criticized by United Nation*. **The Guardian**, Ottawa, 23 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/23/canada-terrorism-law-united-nations-human-rights>> Acesso em: 2 jun. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Direitos Humanos da ONU critica aprovação da Lei Antiterrorismo. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-escriptorio-direitos-humanos-da-onu-critica-aprovacao-lei-antiterrorismo/>> Acesso em: 3 jun. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Especialistas da ONU pedem que Chile não use legislação antiterrorista contra indígenas Mapuche. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/especialistas-da-onu-pedem-que-chile-nao-use-legislacao-antiterrorista-indigenas-mapuche/>> Acesso em: 26 jul. 2020.

O QUE é a Lei de Segurança Nacional, evocada pelo Ministério Público para pedir investigação de protestos pró-ditadura. **BBC**, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52360118>> Acesso em: 30 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **A CIDH apresenta caso sobre o Brasil perante a Corte Interamericana**. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/036.asp.>>> Acesso em: 22 mar. de 2021.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, p. 415-460, 2014.

PAIXÃO, Cristiano. **Os 28 anos da Constituição da República**. Artigo de opinião. Brasília: UnBNoticias. Disponível em: <<https://noticias.unb.br/artigos-main/1017-os-28-anos-da-constituicao-da-republica>>. Acesso em: 3 abr. 2021.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo A. A. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. *In.*: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Orgs.). **Cidadania e inclusão social**: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 121-132.

PALHARES, Isabela; TOLEDO, Luiz Fernando; SALDAÑA, Paulo. Após 42 dias, estudantes deixam a 1ª escola ocupada. **Estadão**, São Paulo, 21 dez. 2015, Educação. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,apos-42-dias--estudantes-deixam-a-1-escola-ocupada,10000005471>> Acesso em: 23 mar. 2021.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. PF ABRE inquérito para investigar Ciro Gomes por crime contra a honra de Bolsonaro. **G1**, Brasília, 20 mar. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/20/pf-abre-inquerito-para-investigar-ciro-gomes-por-crime-contra-a-honra-de-bolsonaro.ghtml>> Acesso em: 30 mar. 2021.

PF INTIMA advogado Marcelo Feller em inquérito de LSN por crítica a Bolsonaro. **Istoé Dinheiro**, 21 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/pf-intima-advogado-marcelo-feller-em-inquerito-de-lsn-por-criticas-a-bolsonaro/>> Acesso em: 30 mar. 2021.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *In.*: **As direitas nas redes e nas ruas**: a crise política no Brasil / Camila Rocha e Esther Solano (Orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2019, pp. 15 - 53.

PODVAL, Roberto; PASCHOAL, Janaína. Da prescrição – Da imputação do delito de quadrilha ou bando – atipicidade. *In.*: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **O saber dos juristas e o controle penal: o debate doutrinário na Revista de Direito Penal (1933-1940) e a construção da legitimidade pela defesa social**. 2012. 294f. Tese (Doutorado em Direito) – UFSC, Florianópolis – SC.

PRING, George W.; CANAN, Penelope (1996). **SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out**. Filadélfia: Temple University Press, 1996.

PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO – PFDC. **Nota Técnica nº 15/2019-PFDC/MPF. PGR-004-423541/2019**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/09/Nota-T%C3%A9cnica.pdf>> Acesso em: 1 mar. 2021

PROMOTORIA BOLIVIANA pede a prisão do ex-presidente Evo Morales. **El País**, Madrid, 7 jul. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-07/promotoria-boliviana-pede-a-prisao-do-ex-presidente-evo-morales-por-terrorismo.html>> Acesso em: 10 jul. 2020.

PUBLIC PARTICIPATION PROJECT – SLAPPS. Disponível em: <<https://anti-slapp.org/>> Acesso em: 24 mar. 2021.

RAMALHO, Elcio. Movimentos sociais lançam campanha contra Lei Geral das Olimpíadas. **Fase**, 2016. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/movimentos-sociais-lancam-campanha-contralei-geral-das-olimpiadas/>> Acesso em: 19 abr. 2021.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

RIO DE JANEIRO. **DECRETO N.º 45.692**, de 17 de junho de 2016. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/auditoria/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Tem%C3%A1tica/decreto%2045.692%20calamidade.htm#:~:text=Art.,Art.&text=4%C2%BA%20%2D%20Este%20Decreto%20entrar%C3%A1%20em%20vigor%20na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 4 abr. 2021.

ROCHA, Lia de Mattos. Megaeventos esportivos e seus legados para a vida nas cidades e a democracia. **INTERSEÇÕES**, Rio de Janeiro, v. 22 n. 2, p. 153-166, set. 2020.

RODAS, Sérgio. PT, PSOL e PCdoB questionam Lei de Segurança Nacional no Supremo. **Conjur**, 25 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-25/pt-psol-pcdob-questionam-lei-seguranca-nacional-supremo>> Acesso em: 30 mar. 2021.

ROSSI, Marina. Polícia Federal prende 10 suspeitos de planejar ação terrorista na Olimpíada. **El País**, São Paulo, 21 jul. 2016, Política. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/21/politica/1469112537_834424.html> Acesso em: 18 abr. 2021.

SALVADORI, Fausto. Infiltrado do Tinder que espionava manifestantes é oficial do exército. **Ponte Jornalismo – Carta Capital**. São Paulo, 9 nov. 2016. Disponível em: <<https://ponte.org/infiltrado-do-tinder-que-espionava-manifestantes-e-oficial-do-exercito/>> Acesso em: 23 mar. 2021.

SAMPAIO, Cristiane. A movimentos, Maia se compromete a não pautar PLs que criminalizam luta popular. **Brasil de Fato**. Brasília, DF, 16 out. 2019, Política. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/10/16/a-movimentos-maia-se-compromete-a-nao-pautar-pls-que-criminalizam-luta-popular>> Acesso em: 24 abr. 2021.

SAMPAIO, Cristiane. Com 200 mil manifestantes, movimentos populares comemoram êxito do “Ocupa Brasília”. **Brasil de Fato**. Brasília, DF, 25 mai. 2017, Política. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/com-200-mil-manifestantes-movimentos-populares-comemoram-exito-do-ocupa-brasilia>> Acesso em: 21 abr. 2021.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Comissão da Verdade e do Estado de São Paulo "Rubens Paiva". **Infância Roubada, Crianças atingidas pela Ditadura Militar no Brasil**. São Paulo: ALESP, 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Autos nº 1045195-07.2015.8.26.0053. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=28687>> Acesso em: 01 mai. 2021.

SASSINA, Vinicius. Moro pede Lei de Segurança Nacional para Lula e ex-presidente é ouvido. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 fev. 2020, Política. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/moro-pede-lei-de-seguranca-nacional-para-lula-pf-ouve-ex-presidente-1-24258769>> Acesso em: 30 mar. 2021.

SAUDI ARABIA must reform counter-terror law and free peaceful critics, says UN rights. **OHCHR**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21585&LangID=F>> Acesso em: 2 jun. 2020.

SAUER, Sérgio. **Processos recentes de criminalização dos movimentos populares**. Brasília: Terra de Direitos, 2008. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2008/10/Processos-recentes-de-criminaliza%c3%a7%c3%a3o-dos-movimentos-sociais-populares.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2021.

SCALABRIN, Leandro Gaspar. Estado de Exceção no Rio Grande do Sul e a criminalização do MST. **Filosofazer**. Passo Fundo, n. 33, jul/dez. 2008, p. 161-182.

SCALABRIN, Leandro Gaspar. O crime de ser MST (Brasil). *In.*: BUHL, Kathrin; KOROL, Claudia (Orgs.). **Criminalização dos protestos e movimentos sociais**. São Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo, 2008.

SHELDRIK, Byron. *Blocking Publica Participation: The use of Strategic Litigation to Silence Political Expression*. Waterloo, Canadá: Wilfrid Laurier, 2014.

SILVA, Carlos Augusto Canedo Gonçalves da. **Crimes Políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SILVA, Fabricio Pereira da. **América Latina em seu labirinto: democracia e autoritarismo no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Ponteio, 2019.

SKI PRESIDENT sorry for praising dictators and attacking ‘so-called’ climate change. **The Guardian**, 7 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/sport/2019/feb/07/gian-franco-kasper-international-ski-federation-climate-change-dictators>> Acesso em: 4 abr. 2021.

SOBRINHO, Wanderley. Entenda o que é o excludente de ilicitude defendido por Bolsonaro. **UOL**, São Paulo, 26 nov. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/11/26/o-que-e-excludente-de-ilicitude-defendido-por-bolsonaro-contra-protestos.htm>> Acesso em: 21 abr. 2021.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **O direito achado na rua: concepção e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Revista do CESOP**, Opinião Pública, v. 25, jan-abr., p. 63-96, 2019.

TATAGIBA, Luciana; TRINDADE, Thiago; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Protestos à direito no Brasil (2007-2015). *In.*: **Direita, volver! : o retorno da direito e o**

ciclo político brasileiro. Sebastião Velasco e Cruz, André Kaysel, Gustavo Codas (organizadores). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 197-212.

TAVARES, Francisco; BENEDITO, Sérgio. Pós-democracia no Sul Global: Uma Leitura Sócio-fiscal dos Confrontos Políticos e da Ruptura Institucional no Crepúsculo da Nova República Brasileira (2003 - 2017). **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, 2018.

TERRA, Marina. WikiLeaks: documento diz que MST e movimentos sociais são obstáculo a lei antiterrorismo no Brasil. **Opera Mundi**, 30 nov. 2010, Política. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/7924/wikileaks-documento-diz-que-mst-e-movimentos-sociais-sao-obstaculos-a-lei-antiterrorismo-no-brasil>> Acesso em: 14 abr. 2021.

TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: Traugott, Mark (org.). **Repertoires and cycles of collective action**. Durham, NC: Duke University Press, 1995, p. 15-42.

TILLY, Charles. **Democracia**. Trad. Raquel Weiss – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TRINDADE, Thiago A; GUARESCHI, Carla V. A agenda política autoritária de controle social do Governo Bolsonaro e as ameaças à democracia. **Democracia e Participação**, n.d. Disponível em: <<https://www.democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/opiniaio/301-a-agenda-politica-autoritaria-de-controle-social-do-governo-bolsonaro-e-as-ameacas-a-democracia>> Acesso em: 21 abr. 2021.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e democracia**: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade. Jundiaí: Paco, 2017.

TRUMP DIZ que vai designar antifascistas como organização terrorista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 mai. 2020, Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/trump-diz-que-vai-designar-antifascistas-como-organizacao-terrorista.shtml>> Acesso em: 21 abr. 2021.

ULISSES, Laís Soares. Panorama da criminalização dos movimentos sociais no Brasil: suas diversas facetas e o emblemático caso da aplicação da Lei de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul. **Revista Arquivo Jurídico**, UFPI, v. 2, n.2, jan/jun 2012, p. 137-150.

VALENTE, Rubens. Lira cria comissão e acelera projeto bolsonarista que muda lei antiterror. **UOL**, 22 de março de 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/03/22/arthur-lira-bolsonaro-projeto-terrorismo-amplia-comissao-especial.htm>> Acesso em: 24 abr. 2021.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos conflitos sociais. Leme: Editora de Direito, 1998.

VIANA, Natalia. Em São Paulo, empresas e clubes ocupam terrenos públicos irregularmente. **Agência Pública** [online]. 15 dez. 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/colecao/particular/2017/12/sao-paulo-clubes-terras-publicas/>> Acesso em: 23 mar. 2021.

VIEIRA, José Ribas. **O Autoritarismo e a Ordem Constitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

VITULLO, Gabriel Eduardo. O lugar do conflito na teoria democrática contemporânea. **Tomo, São Cristóvão**, n. 10, jan./jun. 2007, p. 61 – 83.

WIKILEAKS. **Busca por: Counter Terrorism in Brazil**. Disponível em: <https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA504_a.html> Acesso em: 14 abr. 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro - parte geral**. 5. Ed. São Paulo: RT, 2004.

ZELDI, Wendy. *United Nations: Criticism of Anti-Terrorism Laws*. **Library**, 8 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/turkey-united-nations-criticism-of-anti-terrorism-laws/>> Acesso em: 2 jun. 2020.