

Universidade de Brasília

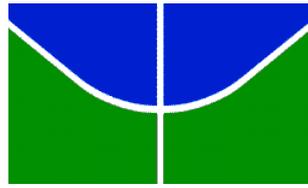
Instituto de Ciência Política

**O LEGADO ANTIDEMOCRÁTICO DOS MEGAEVENTOS NO BRASIL: A  
LEI ANTITERRORISMO E A REPRESSÃO AO EXERCÍCIO DO  
PROTESTO**

Mariana Carvalho da Silva

Brasília – DF

Abril/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**O LEGADO ANTIDEMOCRÁTICO DOS MEGAEVENTOS NO BRASIL: A  
LEI ANTITERRORISMO E A REPRESSÃO AO EXERCÍCIO DO  
PROTESTO**

Mariana Carvalho da Silva

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Thiago Aparecido Trindade.

Brasília – DF

## **Resumo**

A partir do debate sobre crise da democracia e o processo de retrocesso democrático desencadeado a partir da ruptura democrática de 2016, o presente trabalho analisa o legado do ciclo dos megaeventos ocorrido no Brasil de 2007 a 2016, do ponto de vista do discurso público que se produziu sobre a necessidade de o Brasil adotar uma lei antiterrorismo para a realização de grandes eventos esportivos. Discute-se os motivos de o Governo Federal ter criado a Lei N° 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo) e os desdobramentos gerados pela janela de oportunidade para a criminalização de movimentos sociais. Conclui-se que, sob a justificativa de assegurar a realização dos megaeventos, o efeito cascata que a Lei Antiterrorismo gerou, do ponto de vista da quantidade de projetos apresentados que se propõem a modificá-la com o objetivo de torná-la mais dura e mais especificamente combativa em relação aos movimentos sociais, foi um importante elemento que contribuiu para o cenário de fechamento democrático.

## **Palavras-chave**

Megaeventos; Lei Antiterrorismo; Retrocesso democrático; Crise da democracia; Desdemocratização; Protestos; Movimentos Sociais.

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>1 A fragilização do Governo Dilma: o contexto de protestos e mobilizações e as pressões internacionais.....</b>	<b>8</b>
<b>2 O debate sobre a Lei Antiterrorismo no Legislativo Federal.....</b>	<b>17</b>
<b>3 O debate público sobre a Lei Antiterrorismo fora do Congresso Nacional.....</b>	<b>24</b>
<b>4 Os desdobramentos da aprovação da Lei Antiterrorismo no Congresso Nacional...</b>	<b>28</b>
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>37</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>40</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>45</b>

## **Introdução**

O presente trabalho deriva da pesquisa "Crise da democracia e ascensão do ultraliberalismo no Brasil: dimensões do retrocesso em marcha" (financiada pelo CNPq), que tem como objetivo oferecer uma interpretação da crise da democracia brasileira e do retrocesso democrático colocado em marcha a partir da ruptura institucional de 2016. A pesquisa aborda três dimensões de análise: 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 e iii) o endurecimento da legislação de repressão e de controle ao protesto.

Esta monografia tem como objetivo principal analisar mais detidamente a terceira dimensão citada e, mais especificamente, investigar qual foi o legado deixado pelo ciclo dos megaeventos realizado no Brasil no período de 2007 a 2016, do ponto de vista do discurso público produzido por diferentes atores para a criação de leis de segurança para tornar viável a realização desses eventos, no processo de retrocesso democrático em curso.

Muito já se discutiu sobre os legados positivos e negativos esperados e deixados por megaeventos nos países e cidades-sede. Existe na literatura internacional a discussão sobre os possíveis benefícios econômicos e a noção de que existe um interesse dos governos no uso de eventos esportivos como ponto de partida para programas de desenvolvimento social e comunitário. Os benefícios diretos apontados consistem na atração de fluxos de capitais e de turistas antes, durante e depois dos jogos, nas transformações urbanas relacionadas com a construção/melhoramento de instalações esportivas ou das infraestruturas gerais, na criação de serviços de telecomunicações eficientes, no impulso das economias locais, na maior oferta de emprego, especialmente no setor da construção civil, e, no longo prazo, na disponibilização de baixos custos de transportes, graças à modernização das malhas rodoviárias e ferroviárias, além do aumento dos recursos destinados aos transportes públicos (ZIMBALIST, 2010 apud COSTA, 2013).

No entanto, estudos já demonstraram que os custos sociais para a realização de megaeventos muitas vezes ultrapassam suas vantagens (COSTA, 2013). As transformações urbanas realizadas nesses espaços acabam se restringindo às áreas centrais das cidades-sede, enquanto as regiões periféricas estiveram à margem deste investimento. Sedar grandes eventos esportivos traz geralmente vantagens somente à uma selecionada parcela da população, principalmente às elites dirigentes dos negócios e à classe política. A outra parcela da população, a parcela já vulnerável, sofre com despejos e remoções forçadas, os quais já

têm sido definidos como “característica comum aos megaeventos” (PORTER, 2009 apud COSTA, 2013). O processo de valorização econômica das zonas escolhidas para sediar megaeventos abre caminho para o mercado imobiliário realizar despejos e pôr em prática seus empreendimentos financeiros.

No caso do Brasil à época da realização das Olimpíadas de 2016, Rocha e Motta (2020) denunciam a transformação do Rio de Janeiro - representada pela Cidade Olímpica - em uma “cidade de negócios” (marketing city), analisando as imbricações entre esse processo e a expansão do que chamam de “militarização da vida”, especialmente nas favelas “pacificadas”. Se por um lado, uma parte da cidade esteve sob os holofotes da academia, da imprensa, dos atores políticos e das políticas públicas, por outro lado, uma importante parte da cidade foi colocada à “sombra” nesse processo: a Zona Oeste, que geralmente é descrita sob o signo da ausência (de urbanização, de modernidade) e que esteve “apagada” de praticamente todas as representações do Rio no contexto olímpico.

Também, muitos autores (FURRER, 2002; GRATTON e HENRY, 2011, COHRE 2007, GUALA, 2009 apud COSTA, 2013) já evidenciaram como a organização de megaeventos requer ações anti-democráticas, como por exemplo, a falta de respeito às formas de consulta pública que seriam utilizadas em condições de normalidade para a realização de projetos urbanos ou para a implementação de novas políticas públicas. Por essa razão, é mais interessante para essas organizações a realização dessas competições em países com regimes políticos mais fechados ou em democracias frágeis e com governos mais dispostos a aceitar as exigências de alteração no seu ordenamento jurídico.

O debate sobre os custos de realização de megaeventos ganhou nas últimas décadas um novo ponto de atenção: o fenômeno da “guerra ao terror”. Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, a organização de megaeventos tem sido para os países anfitriões bastante dispendiosa do ponto de vista orçamentário e da mobilização de forças de segurança pública. Carla Guareschi apresenta a discrepância de gastos com jogos olímpicos antes e após o episódio de 11 de setembro de 2001:

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 (GIULIANOTTI e KLAUSER, 2010 apud GUARESCHI).

Com o fenômeno da “guerra ao terror” estando no centro do debate sobre a realização de eventos esportivos de nível internacional, a escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 não poderia fugir disso. E foi nesse contexto que se impôs a pressão de se aprovar uma legislação antiterror para a segura realização dos jogos, muito embora seja bastante questionável essa necessidade, visto que o Brasil não é um país sem histórico de ameaças de atentados terroristas. O resultado disso foi a aprovação da Lei N° 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo), que após intensas disputas políticas e discursivas, veio a ser um importante instrumento de repressão a manifestações políticas e de criminalização de movimentos sociais, contribuindo assim para o fechamento democrático já em curso.

É importante salientar que não é objetivo deste trabalho estabelecer uma relação causal entre a realização dos megaeventos e a crise da democracia no Brasil. O ciclo dos megaeventos não foi responsável pelo golpe de 2016 e nem pelo avanço do conservadorismo colocado em marcha no país desde então. A relação que pretende-se estabelecer aqui é como se situou o debate público-legislativo sobre os megaeventos dentro da trajetória de criação da Lei N° 13.260/2016 e como esse foi um dos importantes legados deixados para a nossa democracia.

O processo de retrocesso democrático não se iniciou com o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff. Em 2016 houve uma evidente ruptura que consolidou um projeto político de retirada de direitos sociais, desmonte de espaços institucionais de participação social e de repressão de manifestações, acentuado em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro (BALLESTRIN, 2018; MIGUEL, 2019; KREIN, OLIVEIRA, FILGUEIRAS, 2019; CARVALHO JUNIOR, CARVALHO, 2020; AVRITZER, KERCHE, MARONA, 2021; MARICATO, COLOSSO, 2021; COUTINHO, 2021), no entanto, a literatura recente sobre a crise da democracia brasileira aponta que houve um processo complexo, que se desenrolou ao longo da última década, que envolveu diversos eventos e atores e que foi marcado sobretudo no período que se deflagrou o ciclo de protestos de 2013, as conhecidas “Jornadas de Junho”.

Não surpreende que o país esteja passando uma onda de crescente autoritarismo e crise democrática, afinal a crise da democracia na periferia no capitalismo não tem um caráter conjuntural, mas sim “estrutural”. Além do Brasil ter origem escravocrata, nossa história ao longo do Século XX foi marcada pela interferência constante das forças militares na política, o que, associado a fatores diversos, inviabilizou uma experiência democrática perene. O autoritarismo político é um elemento constituinte da sociedade brasileira, é a normalidade, e a fundação da Nova República pós ditadura militar com ampliação dos direitos básicos de

cidadania para milhões de pessoas a partir da Constituição de 1988, ao contrário, foi um período excepcional na história do Brasil (CALDEIRA, 2000; PAIXÃO, 2011; AVRITZER, 2018; MIGUEL, 2019; MIGUEL, 2022).

Considerando os avanços alcançados desde a Constituinte, especialmente na área de políticas sociais e abertura de canais de participação política, fica nítida a ascensão de um projeto político autoritário que se estabeleceu no ano de 2016 e seu avanço nos anos subsequentes, viabilizando, por meio das eleições de 2018, um projeto de extrema direita, ultraliberal na economia e fortemente conservador nos costumes (CARVALHO JUNIOR, CARVALHO, 2020).

É nesse contexto que são criados mecanismos cada vez mais explícitos de controle de protestos, visando a criminalização dos movimentos sociais mais combativos e alinhados ao campo da oposição. Dentre as tentativas de repressão de manifestações políticas, se destaca a criação da Lei N° 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo), por ser um importante marco institucional que abriu caminhos para a criminalização de movimentos sociais e para a legitimação do aumento do aparelho repressivo do Estado.

Portanto, o primeiro capítulo do presente trabalho irá expor o contexto de instabilidade política que antecedeu a apresentação do projeto que viria a se tornar a Lei Antiterrorismo, a saber: o ciclo de protestos que teve seu pico em 2013 e os eventos posteriores que enfraqueceram o governo Dilma. O segundo capítulo irá analisar o contexto em que foi criada a Lei Antiterrorismo e o debate público-legislativo que se construiu como justificativa para sua aprovação (estabelecer o controle social e a segurança necessária para a realização dos megaeventos). O terceiro capítulo irá expor as disputas políticas e narrativas em torno do tema fora do Congresso Nacional (a mídia, as organizações da sociedade civil, os organismos internacionais e os atores políticos).

O quarto capítulo irá avaliar os efeitos da lei, apresentando como o debate sobre terrorismo seguiu e segue reverberando no Congresso Nacional após sua aprovação, com a abertura de uma janela de oportunidade para a apresentação e tramitação de projetos que buscam alterar a lei para torná-la mais rígida e repressora aos movimentos sociais. Por último, a conclusão irá avaliar qual foi a importância e o legado que o ciclo dos megaeventos no Brasil deixou para a democracia brasileira, do ponto de vista do recrudescimento da legislação de repressão a protestos e controle social.

## **1 A fragilização do Governo Dilma: o contexto de protestos e mobilizações e as pressões internacionais**

A proposta da Lei Antiterrorismo foi apresentada em 2015, no governo Dilma e pelo próprio Poder Executivo, o que surpreende justamente pelo histórico de seu partido junto a movimentos sociais combativos (KECK, 1991; TATAGIBA, 2014) e pela maior abertura à participação política da sociedade civil e dos movimentos sociais. Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) marcaram uma significativa mudança em relação à permeabilidade do Estado aos movimentos sociais e aos padrões de interação socio-estatais, com grande construção de vínculos de colaboração entre movimentos e Estado (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; SERAFIM, 2019).

Embora tenha sido apresentada pelo Poder Executivo, inicialmente, não era intenção do governo ou do PT propor esta legislação. O projeto surgiu em meio a um cenário de grande pressão por parte de organizações internacionais que há tempos já pretendiam instalar uma legislação de combate ao terrorismo e ao crime organizado no país. O cenário de forte instabilidade política que vinha se desenrolando nos últimos anos foi um grande facilitador para que essa pressão pudesse ser efetiva e é algo importante a ser esclarecido aqui.

A relação de Dilma com a elite política nunca foi muito harmoniosa. Seu primeiro mandato já iniciou com sua imagem desgastada. Dilma chegou à Presidência por efeito do escândalo do mensalão, que atingiu a cúpula do PT e retirou a possibilidade de eleição dos principais pretendentes à sucessão de Lula. Embora já tivesse uma longa trajetória de militância, Dilma tinha um perfil mais técnico e nunca havia concorrido a uma eleição antes, despertando desconfiança da elite política em geral, incluindo seus companheiros de partido. Por ter entrado na campanha quase como uma desconhecida, sua vitória eleitoral foi creditada a Lula, por ser o maior líder popular da história do país. Além de seu perfil técnico, a misoginia dentro do ambiente político, nas ruas, na mídia e nas redes sociais insistia em lhe desqualificar (MIGUEL, 2019).

Um primeiro movimento apontado por Luis Felipe Miguel (2019) que foi responsável pela ruptura da conciliação petista e o posterior enfraquecimento da própria democracia foi as mudanças realizadas por Rousseff no arranjo lulista. Aqui, entende-se como arranjo lulista a política de conciliação de classes adotada durante os mandatos de Lula, que consistia em fazer alianças e atender aos interesses da elite política e do grande capital enquanto realizava modestas reformas em favor das classes populares, a fim de manter o apoio de diferentes campos e garantir sua governabilidade (PLEYERS e BRINGEL, 2015; MIGUEL, 2019;

TATAGIBA e GALVÃO, 2019). Uma dessas mudanças realizadas no arranjo lulista logo no início de seu primeiro mandato foi confrontar alguns dos esquemas de corrupção presentes em áreas sensíveis do governo, envolvendo a demissão de vários ministros, que ajudou a construir uma imagem de enérgica no “combate à corrupção”, o que lhe trouxe ganhos de popularidade (MIGUEL, 2019). No entanto, a realização dessa “limpeza ética”, de levar adiante investigações de corrupção por parte de Eduardo Cunha e que envolvia alguns partidos, marcou o início do conflito entre Dilma e Eduardo Cunha, que mais à frente tomaria outras proporções, culminando em sua destituição. As interferências feitas pela presidenta em empresas públicas como a Petrobras e Furnas mexeu em esquemas consolidados de corrupção envolvendo acordos partidários (LIMONGI, 2017). Mas ao mesmo tempo em que agiu em desacordo com o arranjo lulista, manteve a política do “toma lá dá cá”, com loteamento de cargos entre os partidos da base aliada.

Outra mudança realizada por Dilma foi na política econômica. Ela tentou promover o que André Singer chamou de “ensaio desenvolvimentista”, já que a “nova matriz econômica” não representou um enfrentamento completo com o rentismo, nem uma política desenvolvimentista plena. Sua política buscava favorecer o investimento produtivo em detrimento da especulação financeira e as medidas a serem adotadas seriam facilmente vendidas ao público como indícios de “descontrole” na economia. Com sua nova política, Dilma esperava contar com o apoio da classe trabalhadora e da burguesia produtiva. A classe trabalhadora pouco apoiou, revelando a incapacidade de mobilização popular do governo Dilma, e a burguesia produtiva não se empolgou com a mudança na política econômica (MIGUEL, 2019).

Um segundo movimento apontado por Miguel (2019), foi a eclosão dos protestos de rua massivos em junho de 2013, as conhecidas “Jornadas de Junho”. O gatilho que marca o início desse novo ciclo de protestos é a mobilização convocada pelo Movimento Passe Livre (MPL) contra o aumento da tarifa do transporte público coletivo, que tomou uma dimensão maior do que a esperada e superou a capacidade de organização e coordenação do movimento. Os protestos, que até então estavam restritos a algumas capitais, foram massificados e nacionalizados como reação à forte repressão policial contra os manifestantes na cidade de São Paulo (TATAGIBA, 2014).

A partir de então, as mobilizações produziram o que Players e Bringel (2015) chamaram de uma abertura societária no Brasil. Uma vez aberto o espaço de protesto pelas mobilizações iniciais, outros atores se uniram para fazer suas próprias reivindicações, sem

necessariamente master os laços com as mobilizações originais e repetir as formas, a cultura organizacional, as referências ideológicas ou os repertórios de ação dos grupos iniciadores. Emergiram novos espaços e atores que levaram a um aumento da conflitualidade no espaço público e a um questionamento dos códigos, sujeitos e ações tradicionais que predominaram no país durante as últimas décadas.

Os protestos aumentaram significativamente tanto em capilaridade territorial quanto em quantidade de atores mobilizados e reivindicações apresentadas. Mas sobretudo, o ciclo de protestos iniciado em junho de 2013 marcou a “descoberta” das ruas pela direita, que passou a ocupar um espaço que era tradicionalmente cenário de movimentos progressistas e democráticos de esquerda. Pela primeira vez desde o início da transição democrática, os grandes protestos não tinham o PT ou movimentos sociais ligados à formação do partido como articuladores; ao contrário, os governos do PT eram o alvo do ataque de boa parte dos manifestantes (CARVALHO JUNIOR e CARVALHO, 2020).

Nesse sentido, Tatagiba (2014) opõe o ciclo de junho de 2013 aos outros dois ciclos de protestos ocorridos da transição à redemocratização, o ciclo das “Diretas Já” e o ciclo do “Fora Collor”. Em ambos os ciclos, os partidos e as organizações de movimentos sociais ligados a eles sempre estiveram envolvidos, seja na mobilização das bases, seja no apoio financeiro e material. Já nas Jornadas de Junho, as manifestações não foram mobilizadas pelos partidos, ao contrário, cresceu de forma inédita o nível de hostilidade em relação à presença dos partidos e dos militantes partidários nos protestos. Um dos alvos principais das hostilidades eram os militantes petistas, evidenciando uma forte associação entre antipartidarismo e antipetismo.

As reivindicações dos grupos antipetistas explodiram durante o ciclo de protestos de 2013, mas já vinham ocorrendo anteriormente. Pesquisa de Tatagiba e Galvão (2019) sobre o período de crise e o processo de aumento dos protestos a partir de 2011, primeiro ano do governo Dilma, mostra que grupos antipetistas já estavam presentes em protestos organizados em 2011, com a mesma estética e slogans dos protestos pró-*impeachment*. Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015) mostram que o discurso contra o PT e a corrupção, que associa os governos petistas ao mau uso da máquina pública, já aparece em 2007, com o surgimento do chamado Movimento Cansei, alimentado pelo contexto de denúncia do “Mensalão”. Mas o antipetismo também tem um outro fundamento importante: as políticas sociais do governo voltadas à inclusão das classes C e D. Enquanto o campo à esquerda protestava para avançar nas

reformas dos governos petistas, os antipetistas eram aqueles que buscavam restaurar o status quo.

O PT, entendendo as limitações da nossa experiência democrática, baseadas nas estruturas de dominação que organizam a sociedade - capitalismo, sexismo, racismo - e conhecendo sua elite que nunca se conformou com a ameaça a seus privilégios, optou por priorizar mudanças modestas, que permitissem amenizar as mazelas do país sem ameaçar a estrutura de dominação social. No entanto, sua política reformista de baixa intensidade não foi suficiente para agradar as elites econômicas e políticas do país. “Sua prudência foi insuficiente” (MIGUEL, 2019).

As políticas sociais implementadas pelos governos petistas feriram a ideologia meritocrática. A reserva de vagas nas universidades públicas para alunos oriundos de escolas públicas e de cotas raciais representaram uma ameaça aos padrões de distinção social caros às classes médias. Além das cotas, foram alvo de críticas crescentes os programas Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, a extensão dos direitos trabalhistas às empregadas domésticas, entre outros. Assim, por mais limitadas que fossem, as conquistas das classes mais subalternas geraram descontentamentos nas classes médias e dominantes, alimentando o antipetismo e a emergência das novas direitas (TATAGIBA e GALVÃO, 2019).

Assim que as manifestações tomaram o país, rapidamente a oposição de direita e a classe média aproveitaram para esvaziar as pautas já antes colocadas e transformar todo o movimento que ocorria nas ruas numa simples “indignação geral” com a corrupção, naquele momento encarnada nos gastos para a Copa do Mundo. Embora as pautas que emergiam fossem diversas, era possível perceber um sentimento generalizado “antipolítica” a partir de diferentes pontos de vista (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019 apud CARVALHO JUNIOR e CARVALHO, 2019). Esses movimentos transmitiram a impressão dentro de um cenário global de desilusão com a democracia de matriz liberal e de falência dos modelos clássicos de representação política (GOHN, 2014 apud CARVALHO JUNIOR e CARVALHO, 2019).

A mídia hegemônica logo corrobora com essa visão, mudando a cobertura jornalística, substituindo termos como “baderna” por “mobilização cívica”, e dando destaque a toda e qualquer passeata, por menor que fosse, e estigmatizando os adeptos das táticas *black bloc*. Embora as redes sociais tenham sido ferramentas importantes na construção das mobilizações, o peso predominante da mídia tradicional na construção dos sentidos foi inegável (MIGUEL, 2019).

As redes sociais repercutiram a mudança discursiva nos protestos. Logo no dia seguinte ao dia 13 de junho, dia em que os manifestantes foram duramente reprimidos pela polícia militar de São Paulo, as publicações mais compartilhadas expunham a insatisfação dos manifestantes com a “roubalheira” e a corrupção. Os grupos à esquerda nas redes sociais denunciaram a forma como o tema da corrupção estava sendo usado como argumento para uma guinada à direita dos protestos (TATAGIBA, 2014). Com isso, abriu-se uma disputa política pelo sentido das manifestações, em que o MPL tentava reafirmar seu caráter progressista enquanto a mídia os enquadrava como uma simples demonstração de “descrédito na política” esvaziada de sentido.

Enquanto os grupos à esquerda viram nas jornadas de junho a possibilidade de construção de uma mobilização de massa com pauta radical, que desafiasse a moderação petista, a direita buscou colonizar as manifestações para avançar com o antipetismo. Nesse cenário, o PT ficou paralizado e foi incapaz de encontrar posição. Perdeu a oportunidade de dialogar com os manifestantes e com os movimentos populares aos quais ele se propunha a dar voz quando nasceu (MIGUEL, 2019).

Esse conjunto de eventos, sobretudo o enquadramento dado pela mídia, foi extremamente importante na conformação do cenário de instabilidade do governo Dilma. Antes mesmo da deterioração dos indicadores econômicos, observa-se um sentimento difuso de insatisfação que precipita uma profunda alteração no contexto político e econômico. Os protestos antecedem a crise econômica. O aumento nos protestos se deu em um contexto de desemprego em baixa e crescimento econômico positivo.

O pico dos protestos também antecede a queda da aprovação do governo. O índice de aprovação do governo saltou de 48% em agosto de 2011, para 62% em agosto de 2012. Nesse mesmo período, os protestos cresceram 140%. Em março de 2013, o índice dos que consideravam o governo ótimo/bom era de 65%, sua maior marca. Após a massificação dos protestos em junho de 2013, caiu para 30%, oscilando para 36% em abril de 2014. No contexto da campanha pelo impeachment, a aprovação atinge suas piores marcas, com 13% (2015) e 10% (2016) (TATAGIBA e GALVÃO, 2019).

Ou seja, ao contrário do que se imagina, que os protestos massivos de junho de 2013 sejam reflexo da deterioração das condições políticas e econômicas, os dados parecem sugerir o contrário: os protestos abriram espaço para a deterioração das condições políticas e econômicas e promoveram, ao mesmo tempo, um realinhamento da correlação de forças. Nesse sentido, Tatagiba e Galvão (2019) argumentam que os protestos expressam, em parte,

as contradições dos governos petistas, ao mesmo tempo em que contribuem para aprofundar sua crise. A crise, por sua vez, potencializa os descontentamentos com o governo e fomenta novos protestos, gerando um ciclo.

Com o tema da corrupção latente no debate público durante o ciclo de protestos, surge outro fator que contribui com o cenário de instabilidade do governo Dilma: a deflagração da Operação Lava Jato em março de 2014, ano eleitoral. O avanço dessa operação com a exposição pública intensa de denúncias de corrupção nos governos e partidos; prisão de políticos, doleiros e empreiteiros; e seus acordos de delação e de leniência enfraqueceram ainda mais o já desgastado segundo mandato de Dilma. Em especial pela condução parcial da operação pelo então juiz Sérgio Moro e sua busca pelo apoio da opinião pública e a espetacularização da operação, que levou a prejudicar a base petista e pouco teve efeito sobre os políticos de direita (CARVALHO JUNIOR e CARVALHO, 2019; MIGUEL, 2019).

Durante as jornadas de junho, a direita se esperançou com a possibilidade de vitória nas eleições de 2014, a partir do desgaste da presidente mostrados na queda em índices de popularidade. O longo período no poder também desgastou a coalizão governante. Ainda durante o governo Lula, Marina Silva se desgarrou da coalizão e se lançou como uma candidata alternativa à polarização PT-PSDB. No primeiro mandato Dilma, o PSB também abandonou a coalizão para lançar Eduardo Campos à presidência, também com o discurso de superação da polarização PT-PSDB. Dada a conjuntura desfavorável para o PT e o fortalecimento do campo à direita, a elite política tradicional que migrou em grande medida para o outro campo, levou um balde de água fria com o resultado eleitoral: a reeleição de Dilma (MIGUEL, 2019).

O que veio em seguida, foi a desilusão da direita com as vias eleitorais. O consenso de que não há alternativa a não ser jogar o jogo democrático, que parecia ser uma grande conquista da redemocratização, mostrou-se frágil diante da derrota tucana. Com Dilma recém eleita, logo no dia seguinte ao segundo turno começaram as movimentações para impedir seu governo. Havia quem queria derrubá-la e havia quem queria impedi-la de governar. Seu adversário, Aécio Neves e o PSDB questionaram a legitimidade da eleição, algo que não ocorria desde a redemocratização (AVRITZER, 2018), e acusaram fraude no resultado das urnas. Em seguida, pediu à Justiça Eleitoral a cassação da chapa eleita e posteriormente começou a articulação dos pedidos de impeachment (MIGUEL, 2019).

Diante da agressividade crescente da direita, Dilma reagiu no “modo lulista”: fazendo mais concessões. Entre elas, ainda durante a campanha, fez acenos para “acalmar o mercado”,

anunciando que substituiria Guido Mantega, principal expressão da nova matriz econômica, no Ministério da Fazenda. Cedeu também nas alianças para os governos estaduais e para o legislativo, resultando na eleição do Congresso mais conservador da história até então. Assim, o segundo mandato de Dilma já se iniciou com sua rendição ao programa de seus adversários. Adotou um ajuste fiscal recessivo e impopular e assistiu com passividade à ofensiva retrógrada no legislativo (MIGUEL, 2019).

A fragilidade do governo reduzia ainda mais sua principal moeda de troca com a elite política, os cargos nos ministérios, autarquias e estatais. Era necessário conceder fatias cada vez maiores do Estado para obter apoios cada vez mais frágeis, gerando um círculo vicioso de concessões cada vez maiores. Ao mesmo tempo em que a rendição de Dilma não foi suficiente para comprar apoios, não foi possível que sua base potencial se mobilizasse em seu apoio, em razão de não querer mais defender uma presidente que implantava uma política recessiva e antipopular que ia no sentido oposto às suas promessas de campanha (MIGUEL, 2019).

As alianças feitas por Dilma e pelo PT para garantir sua eleição, sacrificando todo o seu poder de barganha pelo cargo da Presidência não foram suficientes para se manter no poder e Dilma acabou por cair numa armadilha que ela mesma criou (MIGUEL, 2019). Foi nesse contexto de manifestações violentas em todo o país, de total fragilidade e de capitulação aos projetos políticos de seus adversários, que se conformou a oportunidade para que organizações internacionais, em especial dos EUA, que era o principal interessado, conseguissem introduzir uma legislação de controle social no país.

Uma organização que desempenhou papel fundamental nesse processo de pressão foi o Grupo de Ação Financeira (GAFI). O GAFI é uma organização intergovernamental criada em uma Cúpula do G-71 realizada em Paris, em 1989, no contexto do imediato pós-Guerra Fria e da reafirmação da hegemonia norte-americana, com o objetivo de desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e a atividades ilícitas que possam afetar ou ameaçar o sistema bancário e as instituições financeiras (FREIXO e ARMELE, 2021).

Para cumprir seus objetivos, o GAFI costuma atuar de duas maneiras. A primeira é através da elaboração de normas para orientação de governos nacionais e entidades não estatais como bancos e instituições financeiras. E a segunda é o incentivo à efetivação dessas normas através de mecanismos de autoavaliação e de avaliações mútuas entre os Estados. Esses mecanismos de pressão para adoção de suas diretrizes costumam se dar através de

cooperação técnica ou pela possibilidade de aplicação de uma ampla gama de sanções diretas ou indiretas (FRANCE, 2017 apud FREIXO e ARMELE, 2021).

Para se tornar membro, um país deve ser considerado estrategicamente importante e, para isso, são levados em conta elementos como fazer parte de outras organizações internacionais relevantes, ter grande população, grande PIB, um setor bancário e de seguros desenvolvido e deve aderir aos padrões financeiros globalmente aceitos. Ao ser reconhecido como membro, o país deve endossar e apoiar todas as recomendações da instituição, além de comprometer-se a ser avaliado e avaliar outros membros e a trabalhar com o GAFI no desenvolvimento de recomendações futuras (FREIXO e ARMELE, 2021).

O Brasil ingressou no GAFI em 2000, e a partir de 2001, com o contexto pós-11 de setembro, o GAFI adicionou às suas atribuições a dimensão do combate ao financiamento do terrorismo com o desenvolvimento de normas específicas para tal, que gerariam padrões internacionais a serem acordados. As autoridades brasileiras sustentaram a tese de adequação do ordenamento jurídico brasileiro às normas correntes da organização com base em três dispositivos legais: a Lei de Segurança Nacional nº 7.170, especialmente os artigos 20 e 24; o Código Penal - Dec. Lei nº 2.848, especialmente o art. 7218; e a Lei nº 10.701, que havia incluído o financiamento do terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro (FRANCE, 2017 apud FREIXO e ARMELE, 2021).

No entanto, a avaliação do GAFI foi negativa e houve a recomendação de que o Brasil considerasse “uma definição mais completa do terrorismo no seu sistema legal para evitar que possíveis lacunas legais prejudicassem esforços de se investigar e processar casos de financiamento do terrorismo” (FRANCE, 2017 apud FREIXO e ARMELE, 2021).

A partir de 2012, o Brasil foi colocado em processo de acompanhamento regular e, em 2014, no de acompanhamento intensificado, forçando o país a apresentar relatórios com maior frequência. No mesmo ano, o GAFI intensificou ainda mais a utilização dos mecanismos de aplicação de pressão disponíveis, enviando uma carta às autoridades brasileiras explicitando as deficiências do país no tocante às recomendações do Grupo, bem como, as possíveis consequências da omissão continuada do governo brasileiro em relação a elas. Como a carta não surtiu efeito, foi determinada a vinda de uma missão de alto nível do GAFI ao Brasil. Neste momento, as possíveis consequências do país ser incluído em uma das listas “suja” daquele organismo ganharam maior ressonância (FRANCE, 2017 apud FREIXO e ARMELE, 2021).

Em abril de 2015, durante a sua visita, o Presidente do GAFI reuniu-se com diversas autoridades brasileiras, dentre elas o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha e os Ministros da Fazenda, Joaquim Levy, e da Justiça, José Eduardo Cardozo. Logo pôde se observar as consequências desses encontros: imediatamente após a visita, o Procurador Rodrigo Janot enviou ofícios aos Ministérios da Casa Civil e da Justiça e aos Presidentes da Câmara e do Senado pedindo urgência na criminalização do terrorismo e do seu financiamento; e o deputado Eduardo Cunha se posicionou publicamente sobre a importância do tema se comprometendo a agir para solucionar as deficiências apontadas (FRANCE, 2017 apud FREIXO e ARMELE, 2021). Dois meses depois, o Poder Executivo já apresentou à Câmara dos Deputados o projeto de lei para a Lei Antiterrorismo.

## **2 O debate sobre a Lei Antiterrorismo no Legislativo Federal**

O ciclo dos megaeventos teve início em 2007, ano em que o Brasil sediou os Jogos Pan-Americanos e quando o país foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 e seu evento-teste, a Copa das Confederações, em 2013. Em 2009, foi escolhida a cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, representando a continuidade da política internacional de posicionar o Brasil no mapa geopolítico mundial. À época, muitos jornais chegaram a noticiar, sem maior aprofundamento ou detalhamento, que o Brasil teria se comprometido, ao ser escolhido como sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas, a aprimorar seu ordenamento jurídico para atender às exigências das organizações realizadoras dos eventos.

No entanto, o resultado dessas escolhas não foi positivo para a população brasileira, especialmente para a população local das cidades-sede. Para além dos efeitos negativos já amplamente debatidos (GIULIANOTTI e KLAUSER, 2010; MAGALHÃES, 2013; COSTA, 2013; ROCHA e MOTTA, 2020) para os países e cidades-sede, como custos orçamentários elevados, o deslocamento da agenda pública para a realização dos eventos e a consequente ausência de atendimento a regiões periféricas, remoções forçadas, gentrificação, investimentos hiper-dispendiosos em segurança pública para as cidades-sede e a falta deste para regiões marginalizadas, entre outros, a realização de grandes eventos esportivos, em especial as Olimpíadas de 2016, trouxe um importante legado antidemocrático para o país: a Lei N° 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo), que, junto a uma série de desdobramentos, veio a ameaçar movimentos sociais e o direito à livre manifestação política.

Antes da apresentação do Projeto de Lei n° 2016/2015 - que viria a se transformar na lei n° 13.260/2016) - à Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional já vinha discutindo o tema do terrorismo sob a justificativa do contexto do ciclo dos megaeventos. Em pesquisa realizada por Carla Guareschi (2021), foi mapeado o debate público que se forjou dentro do Congresso Nacional sobre a necessidade de criação de uma lei antiterror. Durante o ciclo dos megaeventos, três comissões se destacaram na abordagem do tema: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal (CRE) e a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI).

Juntas, a três organizaram, no dia 19 de setembro de 2013, o Seminário Internacional “Terrorismo e Grandes Eventos”, com o objetivo de apresentar e discutir cenários relacionados aos riscos inerentes à situação atual do Brasil como sede de importantes eventos

internacionais; medidas que o governo brasileiro deveria adotar para garantir a segurança de delegações, autoridades e cidadãos estrangeiros nos eventos; e analisar características e motivações de grupos responsáveis por ações terroristas (GUARESCHI, 2021).

O então presidente da CREDN, Deputado Federal Nelson Pellegrino (PT/BA), em seu texto de apresentação do seminário, argumenta que o terrorismo não pode ser negligenciado nem mesmo no Brasil, em que “o terrorismo não é um fenômeno com presença histórica marcante” (BRASIL, 2014, p. 11 apud GUARESCHI, 2021). Para justificar a preocupação com o risco de atentados terroristas, o Deputado argumenta que o país tem sediado na segunda década do século XXI, eventos que dimensões internacionais, 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 viria em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos que viriam em 2016. Isso associado ao fato de o Brasil estar se tornando mais relevante no cenário mundial pelo desenvolvimento econômico e social, “tornando-o uma vitrine para o mundo” (BRASIL, 2014, p. 11-12 apud GUARESCHI, 2021).

Mais uma vez ressaltando o baixo risco para o Brasil e para os brasileiros, o deputado argumenta que com o desenvolvimento do Brasil no cenário internacional e seu posicionamento nas relações exteriores, espera-se que o país seja pouco vulnerável a atentados terroristas, portanto a preocupação seria com autoridades, delegações e cidadãos de outros países que viriam para o Brasil na ocasião dos megaeventos e que estariam mais suscetíveis a serem alvos de atentados (BRASIL, 2014, p. 12 apud GUARESCHI, 2021).

Os painéis de exposição do Seminário tiveram a seguinte distribuição temática: 1) “O Terrorismo do Século 21 e a Democracia”; 2) “Terrorismo e Crime Organizado”; e 3) “Terrorismo e Grandes Eventos”. Dentro do primeiro tema, os convidados apenas destacaram aspectos distintos do tema sem qualquer ênfase direta para o eixo “democracia”, como sugere o título do painel. Um dos painelistas convidados, Sr. André Luis Wolosyn, apresentado como especialista em segurança, defesa e inteligência e analista de assuntos estratégicos, apresenta uma abordagem conceitual. Assumindo a inexistência de um conceito único entre organismos internacionais para definir o terrorismo, buscou conceituar como sendo “ações violentas praticadas por grupos ou pessoas com o objetivo de intimidar a população, ou segmento da sociedade, e coagir o Governo” (GUARESCHI, 2021).

Ao situar o Brasil no debate, indicou a existência de brechas legislativas, já que o art. 4º da Constituição Federal 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 tipifica o crime de terrorismo (GUARESCHI, 2021).

Wolosyn aborda certa preocupação com a questão do enquadramento dos movimentos sociais como terrorismo, 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 apud GUARESCHI, 2021)

Wolosyn se refere a um suposto memorando com relatos sobre a conjuntura política local e as avaliações acerca das possibilidades de tramitação de uma legislação antiterrorismo no Brasil indicando interesse do governo estadunidense no assunto. O texto menciona uma conversa sua com o Embaixador dos Estados Unidos do Brasil, Clifford Sobel, afirmando 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 essa razão 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 ainda não teria adotado uma legislação antiterror por “razões políticas” (TERRA, 2010 apud GUARESCHI, 2021).

O mesmo documento também cita declaração 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 uma proposta legislativa sobre o tema:

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. (WIKILEAKS, 2010 apud GUARESCHI, 2021)

Em entrevista, o coordenador do MST, João Pedro Stédile, respondeu:

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 apud GUARESCHI, 2021).

Os megaeventos também impulsionam outras iniciativas do Congresso Nacional. Entre elas, a atuação da Comissão Parlamentar de Controle das Atividades de Inteligência do

Congresso Nacional (CCAI). Em 2013, ano em que foram divulgados documentos classificados como ultrassecretos que indicam que a agência de segurança nacional estadunidense (NSA) teria como alvo de espionagem a então Presidenta Dilma Rousseff e seus principais assessores, 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 (GUARESCHI, 2021).

A CCAI, em seu relatório de atividades de 2014, apresenta dois requerimentos (nº 2 de 2013 e nº 7 de 2013) que solicitam 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 2014; e dois requerimentos (nº 12 e nº 13), que solicitam aos mesmos informações sobre um “acordo firmado entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Governo Venezuelano”. O relatório da CCAI em 2014 não registra qualquer menção ao terrorismo, em qualquer perspectiva, embora o tema tenha assumido centralidade no seminário realizado no ano anterior (GUARESCHI, 2021).

No relatório do ano de 2015, o tema do terrorismo ganha muito mais expressividade, com o termo “terrorismo” aparecendo 29 vezes, e todas nas transcrições 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”.

O diretor-geral da ABIN, Wilson Trezza, foi um dos convidados da audiência pública e em sua exposição destacou sua experiência na atuação da Inteligência em diversos grandes eventos, não só os esportivos. Também destacou a atuação da Agência nas ações preventivas de combate ao terrorismo, além de destacar sua ligação com o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo, da OEA. Trezza também lembrou que a Inteligência funciona independente da realização de grandes eventos, mas que tais momentos propiciam o desenvolvimento de suas atividades. Dentre as atividades realizadas pela ABIN, Trezza destaca:

- (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 apud GUARESCHI, 2021)

Também citou as avaliações e acompanhamentos das manifestações ocorridas em 2013, à época da Copa das Confederações, e admitiu o monitoramento de indivíduos considerados, genericamente, de “extremistas”: “Como consequência, não houve impacto desse tipo de manifestação na Copa do Mundo. Foram feitas identificação e acompanhamento de indivíduos considerados extremistas e supostas ameaças à cerimônia de abertura (BRASIL, 2015, p. 56 apud GUARESCHI, 2021). Citou também a realização de “eventos-teste” que ilustram o trabalho da Agência, como o monitoramento de comunidades vítimas de remoções para construção de instalações olímpicas e movimentos paredistas/grevistas.

Pelas exposições na audiência pública, mesmo que o tema do terrorismo e o tema de protestos e manifestações tenham ganhado evidência, não é possível concluir que haja uma relação de causa e consequência, embora seja importante perceber que tem se utilizado dos órgãos de Inteligência do Estado para fins de monitoramento e controle social, sob a justificativa de investigação de “indivíduos extremistas” (GUARESCHI, 2021).

Além da Lei Antiterrorismo, o Congresso Nacional também aprovou a Lei Nº 12.663 de 2012, conhecida como Lei Geral da Copa, e a Lei Nº 13.284 de 2016, conhecida como a Lei Geral das Olimpíadas, que desencadeou intensos debates acerca do controle do exercício do direito de manifestação. A Lei Geral da Copa estabeleceu um conjunto de sanções civis e penais para aqueles que causarem algum tipo de distúrbio nos arredores do estádio. A proposta original restringia o porte de cartazes ou bandeiras com manifestações ofensivas, de caráter racista, xenófobo ou que estimulassem discriminação (art. 34, IV). Após modificações, permitiu-se o uso de bandeiras apenas para fins festivos e amigáveis, cuja interpretação sobre o que seria “ideológico” ficaria a cargo da Autoridade da Copa do Mundo, que poderia, mediante “revistas pessoais” remover os itens proibidos (GUARESCHI, 2021).

Com dispositivo de idêntico teor inserido na Lei Geral das Olimpíadas, um conjunto de 40 organizações sociais denunciaram artigos que limitariam 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 apud GUARESCHI, 2021) e 23 organizações assinaram nota pública intitulada “Lei Geral das Olimpíadas é um retrocesso para a Democracia que ainda pode ser barrado”:

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 acarretem em mais violações, não restará à Presidência da República outra medida que não a aplicação do veto integral à lei. (ARTIGO 19, 2016 apud GUARESCHI, 2021)

Duas semanas antes da abertura das Olimpíadas, a Polícia Federal realizou a chamada “Operação Hashtag”, inaugurando a aplicação da Lei Antiterrorismo. Mesmo na ausência de indícios que comprovariam a prática de atos concretos, fez-se grande alarde na mídia para mostrar a prisão de 10 suspeitos de planejar ataques terroristas durante as olimpíadas. 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 apud GUARESCHI, 2021). “O que existe é uma troca de mensagens”.

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 que dizia:

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 apud GUARESCHI, 2021)

No mesmo dia da deflagração da operação, o porta-voz do Departamento de Estado do governo estadunidense, Jonh Kirby, em entrevista coletiva concedida em Washington, parabenizou as autoridades brasileiras e 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 apud GUARESCHI, 2021).

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 e no contexto de instabilidade do Governo Dilma, uma grande oportunidade de pressão (GUARESCHI, 2021).

A centralidade dos megaeventos no debate legislativo sobre a criação de uma legislação antiterror apenas reforça a ideia de que a tentativa de melhor posicionar o Brasil geopoliticamente utilizando-se dos megaeventos como uma vitrine para o mundo exigia uma condição necessária de atender à pressão internacional, em especial a norte-americana, de adoção de uma legislação antiterrorismo. É possível supor que se não houvesse o ciclo dos megaeventos no Brasil, a Lei Antiterrorismo provavelmente não seria aprovada. Pelo menos não naquele momento, visto que já não havia vontade política por parte dos governos do PT.

### **3 O debate público sobre a Lei Antiterrorismo fora do Congresso Nacional**

A apresentação do Projeto de Lei nº 2016/2015 pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional em junho de 2015 acendeu um alerta aos movimentos sociais. Para estes, estava claro que alguns setores da sociedade aproveitariam a oportunidade da aprovação da matéria para enquadrar a atuação de confronto típica dos movimentos sociais de esquerda como terrorismo e, assim, avançar em suas já antigas tentativas de criminalização destes movimentos.

Trindade e Guareschi (2021) apresentam os argumentos mobilizados por dois campos opostos no debate público sobre a Lei Antiterrorismo: de um lado, os grupos e as organizações tradicionalmente situados à esquerda do espectro político, em especial os movimentos de luta pelo direito à ocupação da terra urbana e rural, e também uma série de organizações engajadas na defesa dos direitos humanos; de outro lado, os grupos mais alinhados ao campo conservador, especialmente os representantes dos interesses ruralistas/fundiários, dos militares, e de determinadas linhas religiosas, todos estes com bastante acesso aos grandes veículos de comunicação do país.

Em novembro de 2015, o jornal *O Estado de S. Paulo* publica editorial que sintetiza bem os argumentos do campo conservador nesse assunto. O jornal afirma que segundo as “convenções internacionais”, o Brasil estava atrasado no debate e ainda não havia tipificado o crime de terrorismo por meras razões políticas, já que tanto Lula quanto Dilma estariam cedendo às pressões do PT e de seus parlamentares, na tentativa de defender os movimentos sociais que os apoiam:

A promessa de que o governo se empenharia pela aprovação do projeto também foi uma das condições para que o Brasil fosse selecionado há seis anos para sediar a Olimpíada de 2016. A aprovação dessa lei é fundamental para que o Brasil não sofra sanções internacionais, entrando na lista negra do GAFI, o que pode agravar a relação com as agências de rating. Mas, apesar da importância do projeto, o presidente Lula relegou sua elaboração para segundo plano. E a presidente Dilma Rousseff só se empenhou por sua aprovação porque não tinha alternativa. Ambos cederam às pressões do PT, cujos parlamentares alegam que a tipificação do crime de terrorismo permitirá a criminalização dos movimentos sociais que os apoiam (A lei..., 2015, p. A3).

A matéria ainda relembra que o texto inicial do projeto de lei incluía dispositivo para resguardar os movimentos sociais, o seguinte parágrafo:

§ 3º O inciso II do § 2º não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou

reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais (BRASIL, 2015).

No entanto, critica tal dispositivo e elogia o então Senador e relator da matéria Aloysio Nunes (PSDB) por ter apresentado um substitutivo retirando o parágrafo da proposição, tornando assim, mais genérica a definição do que seria ou não terrorismo:

[O relator Aloysio Nunes] teve a sensatez de propor a exclusão do dispositivo que assegurava “imunidade” aos movimentos sociais. “Essa proteção é de um ridículo universal. Ela cria o terrorismo do bem. [...] Segundo ele, caberá aos juízes distinguir protesto e terrorismo ao aplicar a lei. “Uma bomba posta por um sujeito numa estação de metrô é terrorismo. O movimento Passe Livre, que quebra catracas, não. Os juízes definirão isso” (A Lei..., 2015, p. A3 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

O Senador alegou que “teve o cuidado de assegurar as manifestações da sociedade, mesmo quando acabem em violência, mas não caracterizem qualquer ofensa ao Estado Democrático de Direito ou sejam movidas por ódio racial ou xenófobo” (Agência Senado, 2015). Portanto, para o campo conservador, os grupos que agissem em conformidade com os princípios do estado democrático de direito, em manifestações consideradas “verdadeiramente democráticas”, estariam protegidos pela legislação (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Em se tratando dos repertórios de interação mais mobilizados pelos movimentos sociais do campo progressista no Brasil, é de se esperar que a suposta garantia do ex-senador ainda continue gerando preocupação desses movimentos. Do outro lado, no campo à esquerda, diversas organizações da sociedade civil demonstraram preocupação quanto à tramitação do PL e em reação ao substitutivo apresentado pelo Senador, mais de 40 organizações apresentaram carta aberta à sociedade brasileira, criticando a proposta e relembrando as ameaças que a aprovação da lei viria a trazer aos movimentos:

[...] apesar de excluir da incidência da norma movimentos sociais e pessoas movidas pela defesa de direitos, garantias e liberdades constitucionais, o PLC 101/2015 não prevê mecanismos que possibilitem a proteção dos direitos de associação e expressão e de seus titulares. Isso, porque uma leitura formalista do dispositivo limita a legitimidade da conduta à defesa de direitos constitucionais, restringindo aquilo que pode ser reivindicado e negando o caráter essencialmente inovador e progressista das manifestações e protestos. O substitutivo do Senador Aloysio Nunes, por outro lado, piora o texto em diversos pontos. O texto inclui o extremismo político entre os elementos que motivam o terrorismo, aumenta as penas impostas aos crimes e retira a única previsão minimamente capaz de proteger o exercício democrático da expressão e da associação – a excludente a movimento sociais e pessoas movidas pela defesa de direitos, garantias e liberdades constitucionais (Actantes et al., 2015 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Neste debate, fica evidente a disputa discursiva sobre o próprio sentido de “democracia”, “estado democrático” e “manifestações democráticas”. Dado o histórico de criminalização dos movimentos sociais de ampliação da cidadania e direitos democráticos, é bastante justificável que haja o receio de que uma legislação antiterrorismo sem dispositivos claros que resguardem a livre manifestação política possa se voltar contra estes movimentos (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Em outubro de 2015, cerca de 80 organizações da sociedade civil assinaram e divulgaram “Manifesto de repúdio à tipificação do terrorismo”, demonstrando como os movimentos populares já vinham sofrendo violência institucional e que a legislação antiterrorismo viria a reforçar isto:

Democracia se faz pelo voto e pela participação direta do povo. Essa participação se dá inclusive pela militância em movimentos sociais. Inúmeros militantes, entretanto, foram e estão sendo, através de suas lutas cotidianas, injustamente enquadrados em tipos penais como desobediência, quadrilha, esbulho, dano, desacato, dentre outros, em total desacordo com o princípio democrático proposto pela Constituição de 1988. A proposta incrementa esse Estado Penal segregacionista, que funciona, na prática, como mecanismo de contenção das lutas sociais democráticas e eliminação seletiva de uma classe da população brasileira. O inimigo que se busca combater para determinados setores conservadores brasileiros, que permanecem influenciando nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é interno, concentrando-se, sobretudo, nos movimentos populares que reivindicam mudanças profundas na sociedade brasileira (Ação Educativa et al., 2015 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

O caso do Brasil no debate sobre os possíveis riscos de implementação de uma legislação antiterrorismo não era inédito no contexto internacional. Muitos dos argumentos mobilizados pela esquerda nessa disputa política tinham embasamento em realidades de outros países.

A lei antiterrorismo aprovada na Turquia foi criticada em 2012 por grupo de especialistas independentes responsáveis por monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em razão da possibilidade de sua aplicação, na prática, se voltar contra ativistas, jornalistas e advogados (ZELDI, 2012 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

A legislação antiterror proposta pelo Canadá foi criticada pelo Comitê das Nações Unidas em 2015, 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 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Em 2017, o relator especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e contraterrorismo criticou a legislação da Arábia Saudita pela também amplitude do conceito de terrorismo e seu uso para enquadrar defensores de direitos humanos, escritores, blogueiros, jornalistas e críticos políticos (SAUDI ARABIA..., 2017 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

No mesmo ano, a legislação antiterror chilena também foi alvo de críticas por organismos internacionais pela sua utilização contra atividades de protesto de povos tradicionais, no caso dos indígenas Mapuche. O enquadramento desses grupos como terroristas levou os relatores responsáveis pelo direito indígena, detenções arbitrárias e de contraterrorismo das Nações Unidas a apresentarem uma contestação formal à legislação do país por estar sendo utilizada para reprimir estes grupos (ESPECIALISTAS..., 2017 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Como visto, exemplos não faltaram no contexto internacional para que os atores inseridos nesse debate ficassem cientes atentos aos possíveis riscos à democracia envolvidos na aprovação de uma legislação antiterror no Brasil. Organizações internacionais também se manifestaram em relação à situação do Brasil, deixando claro a preocupação global sobre a garantia de direitos fundamentais, haja vista o histórico brasileiro de criminalização dos movimentos sociais. Durante a tramitação do PL, o relator especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para liberdade de expressão, Edison Lanza, afirmou 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..., 2015 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

O representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na América do Sul também criticou as definições vagas e imprecisas da legislação, além da sua incompatibilidade com a perspectiva das normas internacionais de direitos humanos e seu potencial uso indevido contra manifestantes e defensores dos direitos humanos (ESCRITÓRIO..., 2016 apud TRINDADE E GUARESCHI, 2021).

#### **4 Os desdobramentos da aprovação da Lei Antiterrorismo no Congresso Nacional**

Como dito anteriormente, a aprovação da Lei nº 13.260/2016 continha implicitamente a possibilidade de abrir margem para uma aplicação inadequada que resultaria no enquadramento de grupos historicamente marginalizados que protestam legitimamente como grupos terroristas. E essa preocupação não era infundada. Dado o movimento de crescente autoritária desde o ocaso do governo petista e a posterior eleição de um político de extrema direita à Presidência da República, a possibilidade de uma legislação construída nesses moldes resultar em perseguição aos movimentos sociais populares se tornou latente.

Após a aprovação da referida lei, novas proposições com o objetivo de alterá-la e torná-la mais combativa a manifestações políticas foram apresentadas. Após cinco anos de vigência da Lei Antiterrorismo, Thiago Trindade e Carla Guareschi (2021) sistematizaram e analisaram essas proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal até o dia 15 de novembro de 2021, com o objetivo de observar se os movimentos sociais, os protestos e as manifestações políticas ocupam lugar de destaque dentro do debate sobre terrorismo no Brasil.

Até o dia 15 de novembro de 2021, foram identificados 36 projetos de lei em tramitação que visam propor alterações na Lei nº 13.260/2016, sendo 31 apresentados na Câmara dos Deputados e 5 no Senado Federal. Quando analisadas as 36 proposições por ano de apresentação, observa-se que houve um aumento considerável a partir do início do mandato de Jair Bolsonaro. De 2016 a 2018 são apresentados doze projetos de lei, sendo cinco em 2018. Já em 2019, no primeiro ano de mandato, o número já salta para oito, e em 2020, para treze. Em 2021, foram apresentados três projetos (TRINDADE e GUARESCHI, 2021). Atualizando esses dados, após 15 de novembro de 2021 e até 22 de março de 2023, foram apresentadas sete proposições, sendo quatro em 2022 e três apenas nos primeiros meses de 2023. Cinco dessas propostas foram apresentadas na Câmara dos Deputados e duas foram apresentadas no Senado Federal.

Em razão da escolha metodológica do trabalho de Trindade e Guareschi, torna-se adequado manter a apresentação dos dados como já foi proposto pelos autores: uma divisão do período em dois momentos distintos: antes do governo Bolsonaro (2016 a 2018) e após o início do mandato de Bolsonaro (2019 a nov. 2021), sendo aproximadamente três anos em cada período. Os dados atualizados, portanto, estão anexos a esta monografia. Porém, o cenário apresentado por Trindade e Guareschi já são suficientes para evidenciar a importante inflexão ocorrida com a eleição de Jair Bolsonaro e de sua base de extrema direita no

Congresso Nacional. Os dados sobre os partidos proponentes dos projetos de lei deixam evidente essa inflexão.

O partido que concentra o maior número de autorias, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, é o PSL, com 11 proposições, um terço do total. Em seguida aparece o PR, com quatro projetos, o PSDB, com três, e o PP, o Avante, o Republicanos, o PSC e o Podemos, todos com duas proposições (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Os partidos que mais apresentaram projetos de lei para alterar a Lei Antiterrorismo, eram da base do governo Bolsonaro, com destaque ao PSL, claro. Os dados mostram que foi justamente no governo Bolsonaro, e por parte dos partidos que o apoiavam, que foram apresentadas a maioria das proposições que tratam do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” e do “abuso do direito de protesto” (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Trindade e Guareschi elencam, em seu trabalho, as proposições que, “em razão do conteúdo legislativo proposto, ampliam consideravelmente as possibilidades de criminalização de movimentos sociais e/ou representam ameaça direta ao exercício do protesto”. Dentre os 31 projetos apresentados na Câmara dos Deputados, 20 foram identificados nesta categoria, enquanto no Senado Federal, dentre os cinco apresentados, três foram elencados na categoria (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Dentre os projetos, há aqueles que atacam especificamente o repertório de ação dos movimentos sociais, e inovam conceitualmente ao tentar tipificar um suposto “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” ou “abuso do direito de protesto” como é o caso do PL nº 9604/2018, do Dep. Jerônimo Goergen (PP/RS), da bancada ruralista. O PL sugere a inclusão do seguinte parágrafo ao art. 2º da Lei nº 13.260/2016:

§3º O disposto no parágrafo anterior [referindo-se à 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 (Goergen, 2018 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

O uso do termo “ocupações” faz parte da narrativa jurídico-política reivindicada pelos movimentos sociais de luta por terra e moradia no campo e na cidade, especificamente o MTST e o MST, para buscar dar legitimidade ao seu repertório de ação. Fica claro no texto apresentado pelo deputado, que o uso do termo busca justamente criminalizar a própria narrativa, do contrário, continuaria se utilizando do termo “invasão”, comumente utilizado para descredibilizar ações desses movimentos (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Outro PL que também cita o tipo de atuação de movimentos como o MST e MTST é o PL 9858/2018, de autoria do Deputado Federal Rogério Marinho (PSDB/RN), em que na própria ementa diz tratar “sobre a atividade terrorista de movimentos sociais” (BRASIL, 2018). A ementa da proposição já é bastante problemática por não fazer distinção entre movimentos sociais e organizações terroristas, dando a entender que os próprios movimentos sociais cometem atos terroristas, e não que agentes de fato terroristas cometam ações “disfarçadas de manifestações”, como sugere no texto:

§3º O disposto no §2º deste artigo 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 (BRASIL, 2018).

Diferentemente de Jerônimo Goergen, Rogério Marinho utiliza o termo “invasão”, ao invés de “ocupação”, mas também deixa claro na justificativa do texto a que tipo de movimentos se destina sua proposta:

Poderosos chefes de milícias paramilitares, eufemisticamente denominados líderes de movimentos sociais, organizam e 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 (BRASIL, 2018).

Em 2020, após Jair Bolsonaro se manifestar sobre os protestos antifascistas que vinham ocorrendo nos EUA e no Brasil, chamando os manifestantes de “marginais” e “terroristas”, parlamentares de seu partido apresentaram projetos de lei para tipificar os grupos ‘antifas’ como organizações terroristas. É o caso dos PLs nº 3.010/2020 e 3.019/2020. O PL 3.010/2020 foi apresentado pelo deputado Hélio Lopes (PSL/RJ), sugerindo a inclusão do seguinte inciso no art. 2º da Lei Antiterrorismo:

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 (LOPES, 2020 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Na justificação do projeto, o deputado argumenta que grupos 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 (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

O segundo projeto, o PL 3.019/2020, é de autoria dos deputados Daniel Silveira (PSL/RJ) e Carla Zambelli (PSL/SP). Da mesma forma, sugeriu a inclusão dos grupos denominados “antifas” como organizações terroristas. Na justificação do projeto, deixam claro o exemplo de quais manifestações especificamente inspiraram a proposta:

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 (BRASIL, 2020).

Diferentemente dos últimos dois projetos citados, em 2022, foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo a pedido do Ministério da Justiça e Segurança Pública o PL nº 732/2022, que não apresenta de escancarada a quem se destina, mas tem um ponto interessante a ser discutido. O projeto traz modificações bastante sutis à Lei Antiterrorismo e não cita em sua justificação a atuação de movimentos sociais. Podem parecer inofensivas ao livre direito de manifestação, mas ampliam a interpretação do que pode ser considerado uma manifestação política legítima ou não. O texto propõe alterar a lei, adicionando o trecho “o emprego premeditado, reiterado ou não, de ações violentas com fins políticos ou ideológicos” ao Art. 2º:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática, por um ou mais indivíduos, dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião ou com o emprego premeditado, reiterado ou não, de ações violentas com fins políticos ou ideológicos, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio ou a paz pública ou sua incolumidade (BRASIL, 2022).

Também adiciona “o patrimônio público ou privado” no inciso V, que caracteriza como terrorismo “atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa”. Mas a modificação

proposta mais importante é a adição do termo “caráter pacífico” no parágrafo 2º, justamente o parágrafo que contém a salvaguarda a manifestações políticas:

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva, de caráter pacífico, de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, que visem contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei (BRASIL, 2022).

Adicionando o termo “caráter pacífico”, a proposta traça o limite do que seria uma manifestação ordeira e contida, que atua em acordo com as expectativas das autoridades, e exclui outras possibilidades de atuação de movimentos sociais. Junto à alteração do inciso V, denota-se que uma manifestação política cuja atuação resultasse em uma ocupação ou esbulho, por exemplo, seria enquadrada como ato terrorista. Portanto, se uma manifestação política não apresenta, de acordo com a interpretação desejada, um caráter pacífico, logo ela deixa de ser legítima e a ressalva da lei deixa de protegê-la.

As duas propostas com alteração à Lei Antiterrorismo apresentadas à Câmara dos Deputados no ano de 2023 também partiram da base bolsonarista e ameaçam o exercício da liberdade de manifestação e tendem a criminalizar movimentos sociais. Ambas partem de um contexto muito específico: as ocupações recentes realizadas pelo MST em diversas fazendas pelo Brasil, em especial as fazendas da empresa Suzano Papel e Celulose, localizadas no extremo sul da Bahia, e a associação que a grande imprensa vêm fazendo entre as ditas “invasões” e o início do governo Lula.

O Deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES), membro da bancada ruralista, apresentou em março de 2023 o PL nº 938/2023, em razão dessas ocupações. Logo no primeiro parágrafo da justificativa de sua proposição, o autor apresenta sua preocupação em relação às “ameaças de invasão” que vinham se concretizando com o aval do Presidente Lula:

Esta proposição tenciona dificultar invasões criminosas de movimentos sociais, tal qual o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e assemelhados.

Isto porque, logo no início do governo Lula, o MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - anunciou a retomada das invasões de propriedades em 2023. (BRASIL, 2023).

O deputado ressalta que “no governo Bolsonaro, o MST reduziu quase a zero as invasões de fazendas”, mas que desde o ano passado, o movimento vinha ameaçando a retomada das “invasões”. Com as ocupações em massa sendo realizadas neste ano, o deputado propôs ações para frear as ações. Entre elas, a definição de prazo para o cumprimento de decisão judicial de manutenção ou reintegração de posse; aumento de penas nos crimes de esbulho possessório, crime de “alteração de limites”, bem como em caso de uso de violência e

em concurso de pessoas; a possibilidade a ação policial, sem necessidade de ordem judicial, na retirada de invasores de propriedade privada; a possibilidade de enquadramento das invasões como crime de terrorismo; e a proibição de participar de certames públicos federais, de ser nomeado e tomar posse em cargos públicos, bem como, de contratar com o poder público federal.

Também em março de 2023, o Deputado Capitão Alden (PL/BA) apresentou projeto visando criminalizar os movimentos de luta pela terra, o PL nº 832/2023, que objetiva “caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural, com intenção de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas pessoas”. Em sua justificação, além de citar o MST, o deputado também sugere que os bandidos que utilizam do recurso das “invasões” também se infiltram entre os povos indígenas, que recebem estímulo e financiamento para ataques a propriedades privadas.

O deputado ainda cita supostos relatos que acusam os indígenas de utilizarem da causa e de sua “proteção especial” para cometer crimes contra proprietários rurais. Crimes estes, que, segundo o autor:

[...] caminham para a possível prática dos crimes de estelionato, latrocínio, terrorismo e crime organizado, pois conforme denúncia os indígenas “estão cobrando mensalidade dos proprietários para os mesmos se manterem nas propriedades privadas e escrituradas há mais de 50 anos; sobretudo, pedem participação nos lucros em tudo que a propriedade produzir, caso contrário, a propriedade será invadida; Segundo dossiê elaborados pelas pessoas atingidas, “os indígenas estão fortemente armados com munições de uso exclusivo das forças (fuzil e tiro de 12 - cal. 5,56, .44 e 12); além disso, vem, desde junho de 2022, roubando equipamentos e vendendo toda a produção das propriedades privadas, como café, cacau, pimenta do reino, venda de gado, arrendamento de propriedade invadida, venda ilegal de eucalipto, entre outros crimes do tipo. (BRASIL, 2023).

Outra proposta que merece atenção é o PL 1.595/2019, que embora não se proponha a alterar a lei 13.260/2016, representa também um risco à liberdade de manifestação política e faz parte dessa janela de oportunidade aberta pela aprovação da Lei Antiterrorismo. A proposta cria o Sistema Nacional Contraterrorista (SNC) e a Política Nacional Contraterrorista (PNC), sob supervisão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, visto por organizações da sociedade civil como a criação de uma “polícia política” com controle direto do presidente da República, que passará a ter acesso amplo a dados privados e informações privilegiadas de todos os cidadãos, especialmente de opositores ao seu governo.

O texto sugere redefinições conceituais para o terrorismo e contraterrorismo, com o objetivo criar um marco legal para a regulação de ações concretas de combate ao terrorismo, e, mais uma vez, apresenta conteúdo genérico que põe em risco as garantias constitucionais de liberdade de manifestação. O projeto é fruto de uma proposição já apresentada por Jair Bolsonaro, quando ainda era deputado, e que foi arquivada. O atual autor da proposta é o Deputado Federal Major Vitor Hugo (PSL/GO), que reapresentou a matéria em 2019.

Na justificação da matéria, também aparecem citações à necessidade de impor “limites” às ações de movimentos sociais. O autor argumenta que:

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 (HUGO, 2019 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Parlamentares que se posicionam contra a matéria criticam o conceito amplo de terrorismo, demonstram preocupação com a possibilidade de ações de exceção e afirmam ser um atentado à democracia. Para o deputado Arthur Oliveira Maia (DEM/BA), que foi relator da lei antiterrorismo, o PL 1595/19 é um projeto “esdrúxulo” e que “atenta contra a democracia”. “O que existe aí é um projeto com tipos penais novos, elásticos, sem nenhuma caracterização adequada e que, com certeza, vai prejudicar a legislação que hoje regulamenta no Brasil os crimes antiterror”, disse. O então vice-presidente da Câmara, Marcelo Ramos (PL-AM), também criticou a falta de clareza nos conceitos, afirmando que “o projeto amplia o conceito de ato terrorista sem alterar a lei antiterrorismo, com tipos absolutamente abertos. Esse é um equívoco conceitual, porque terrorismo tem que ter tipos claros, já que permite ações de exceção” (DEPUTADOS..., 2021).

A deputada Talíria Petrone acusa os parlamentares de quererem criar um estado de exceção permanente, além de criar “um sistema de polícia paralelo ao que já existe, para ser um espaço de perseguição a opositores do governo”. No mesmo sentido, o deputado Bohn Gass (PT-RS), afirmou que a proposta cria uma “superestrutura” no governo federal, numa tentativa de repressão aos movimentos sociais. “Essa lei vai dar autorização para que o Estado use suas forças repressivas contra as manifestações da educação e da luta sobre a terra”. O deputado Eduardo Cury (PSDB-SP) também ressaltou o conflito federativo no texto, ao subordinar as polícias estaduais ao presidente da República (DEPUTADOS..., 2021).

Organizações da sociedade civil também se manifestaram sobre a proposta com a mesma preocupação: a possibilidade de brechas para violações de direitos fundamentais por

conter conceitos muito amplos e de difícil diferenciação de terrorismo e crimes comuns. O texto inicial também preocupa pelo fato de as ações contraterroristas configurarem hipóteses de excludente de ilicitude, que daria “licença para matar” aos agentes de segurança pública. Dada a falta de clareza quanto ao conceito de “ato terrorista”, essas ações podem ser altamente perigosas a quem é definido como “inimigo político”. Ademais, a matéria inclui acesso indiscriminado a dados privados de pessoas consideradas suspeitas, violando mais uma vez garantias constitucionais (ARTIGO 19 et al., 2021 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

No mesmo ano, o Representante Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Jan Jarab, enviou carta ao então presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), o deputado Carlos Veras (PT/PE), expressando preocupação com o andamento do mencionado projeto de lei e criticando o fato de a matéria estar sendo tocada com tamanha celeridade, inclusive com a criação de uma comissão especial, justamente num momento em que o país está passando por uma grave crise sanitária no país que prejudica o livre e necessário debate público com a sociedade civil. O representante solicita que se reconsidere a aprovação do projeto de lei, para garantir que estejam em conformidade com as obrigações internacionais de direitos humanos do Brasil, com base na preocupação de que:

Ao comparar a atuação dos movimentos sociais ao conceito de terrorismo; ao estender as hipóteses dos atos cobertos pela lei, ainda que não tipificados como terrorismo; ao propor a criação de todo um sistema paralelo de segurança, permitindo maior alcance de atividades de inteligência sem necessárias justificativas; e finalmente, ao estabelecer que ações contraterroristas possam ser consideradas “hipóteses de excludente de ilicitude”, a eventual aprovação do Projeto de Lei poderá criar fortes limitações às liberdades fundamentais, impactando diretamente na atuação da sociedade civil, movimentos sociais e pessoas defensoras dos direitos humanos, estimulando e facilitando a repressão (PROJETO..., 2021).

Após muita obstrução por parte da oposição, a matéria foi aprovada em comissão especial da Câmara dos Deputados em setembro de 2021. Em dezembro do mesmo ano, foi votado em plenário requerimento de urgência, que foi rejeitado por não alcançar maioria de 257 votos. Após isso, a matéria não entrou mais em pauta no Plenário.

Outros movimentos preocupantes do ponto de vista de monitoramento e controle social aconteceram no governo Bolsonaro, como monitoramento, por meio da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), do Sínodo da Amazônia, organizado pela Igreja Católica; investigação de lideranças antifascistas com a construção de um dossiê pelo Ministério da

Justiça e Segurança Pública; a investigação por parte da Abin de ONGs integrantes da comitiva brasileira à Conferência do Clima das Nações Unidas (COP-25).

Também nesse sentido, tem chamado a atenção o fato da Lei de Segurança Nacional (LSN) ter sido constantemente mobilizada durante o governo Bolsonaro, em especial para enquadrar indivíduos pertencentes a movimentos sociais. Em comparação com as gestões imediatamente anteriores (Temer e Dilma), o número de procedimentos abertos pela Polícia Federal para apurar supostos delitos contra a segurança nacional aumentou em 285% (GODOY e KRUSE, 2021 apud TRINDADE e GUARESCHI, 2021). Entre os ameaçados de investigação e investigados estão o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, influenciadores digitais, jornalistas, cartunistas, ativistas e outros opositores ao governo Bolsonaro considerados “inimigos políticos” (TRINDADE e GUARESCHI, 2021).

Em suma, a aprovação da lei 13.260/2016 por si só constituiu uma janela de oportunidade para que atores políticos que já tinham a criminalização de movimentos populares em sua retórica, pudessem avançar agora com sua agenda criminalização institucional de movimentos sociais e de criação de mecanismos mais explícitos de controle e de repressão ao protesto. As proposições apresentadas apenas enfatizam o que já era temor das organizações da sociedade civil e dos organismos internacionais sobre uma legislação antiterror no Brasil: as restrições às liberdades democráticas.

Uma legislação excessivamente ampla e construída durante um movimento de ascensão da extrema direita viria e veio a ser utilizada para enquadrar indivíduos e grupos opositores do governo, em especial os movimentos sociais mais combativos e contestatórios. O conteúdo das proposições apresentadas deixa às claras as intenções por parte desses atores de direcionar a lei à atuação de movimentos sociais, a medida em que a tentativa de justificar a necessidade de proteger o país de atentados terroristas não se sustenta e logo os líderes de movimentos sociais e as práticas de protestos voltam a ser o centro da discussão. A Lei Antiterrorismo de fato abriu portas para que agentes políticos de extrema-direita eleitos junto a Jair Bolsonaro pudessem colocar em prática suas visões autoritárias e antidemocráticas já antes manifestadas.

## **Considerações Finais**

É importante se ter em mente que as ações coletivas de confronto são o principal recurso de quem não tem acesso regular às instituições para acessar a política e fazer valer suas exigências junto às autoridades e às elites, e é a base da ação coletiva de movimentos sociais por ser o principal e quase sempre o único recurso que pessoas comuns têm contra opositores mais poderosos ou Estados (TARROW, 2009). Portanto, deve-se reconhecer que as instituições políticas operam por meio de mecanismos excludentes e que justamente por isso são incapazes de equacionar devidamente as demandas de determinados grupos sociais (TRINDADE, 2018).

Por essa razão, torna-se fundamental considerar que a pressão popular em forma de protestos é um instrumento legítimo exercido pela população e pelos movimentos sociais para participar da política e reivindicar seus direitos. O exercício de protesto é um direito básico próprio do Estado Democrático de Direito. Portanto, a possibilidade de manifestação do conflito e do dissenso aponta para a saúde e solidez de uma democracia, não para sua deterioração (TRINDADE e GUARESCHI, 2021). É a partir desse entendimento que o presente trabalho argumenta acerca dos riscos da criminalização do protesto e dos movimentos sociais e da consequente fragilização da democracia.

Desde o início do debate acerca da realização de megaeventos no Brasil, a questão do terrorismo, que até então não tinha maior centralidade na agenda política nacional, passou a figurar entre as de maior importância e urgência. Antes do início do ciclo dos megaeventos no Brasil, já havia esforços de organizações internacionais - com destaque para a atuação do GAFI - para a implementação de uma legislação antiterror no País, mas foi a partir do aceite do Brasil para a realização desses eventos de nível internacional que esses esforços puderam ser efetivados.

Adequar o arcabouço jurídico brasileiro às exigências dos Comitês organizadores desses grandes eventos foi um comprometimento das autoridades brasileiras para que o País fosse escolhido para sediá-los. O próprio Ministro da Defesa do governo Temer, Raul Jungmann, admitiu em entrevista que se o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo não tivesse ameaçado não dar o “sinal verde” para a realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, o Brasil não teria a Lei Antiterrorismo (BOTTARI, 2016 apud FREIXO e ARMELE, 2021). Isso reforça a ideia de que a criação dessa legislação nesse momento específico resulta mais da ação de forças externas do que do debate político doméstico.

Essa forte interferência de outros países na implementação de regimes jurídicos punitivos revela como os megaeventos potencializam as estratégias regulares da globalização neoliberal para mudanças nas legislações nacionais (FREIXO e ARMELE, 2021). Esse movimento faz parte do processo contemporâneo de desdemocratização, caracterizado, dentre outros, pela crescente colonização da esfera econômica internacional sobre a vida política nacional (BALLESTRIN, 2018).

A “facilidade” com que se conseguiu implementar essa política no País se deu pela junção de uma série de fatores. Um conjunto de eventos nos anos anteriores à apresentação do projeto de lei, sobretudo a partir de 2013, havia conformado um contexto em que o governo Dilma encontrava-se bastante fragilizado. A explosão de manifestações em junho de 2013 alimentadas pelo antipetismo e as decorrências desse ciclo derrubaram sobremaneira os índices de popularidade da Presidente. Em paralelo a esse contexto, a ascensão da Operação Lava Jato, o questionamento do resultado eleitoral de 2014 e a relação deteriorada de Rousseff com o Congresso colaboraram com a debilidade do governo. Nesse contexto de instabilidade, o governo federal encontrava-se “emparedado” pelas forças de oposição e mais vulnerável a atender a seus programas políticos.

Com a apresentação do projeto de lei, o campo à esquerda do espectro político alertou sobre os possíveis efeitos de uma legislação que, se mal estruturada ou elaborada de forma apressada, sem maiores debates com a sociedade, poderia ameaçar as liberdades fundamentais dos indivíduos, especialmente pelo histórico de criminalização de movimentos sociais no país. O exemplo de outros países já deixava claro suas possíveis consequências. A própria Lei Geral da Copa, implementada no ano anterior, também já evidenciava o uso de mecanismos de exceção (AGAMBEN, 2004) sendo aplicado pelo governo em prol do favorecimento de interesses econômicos específicos, no caso, os interesses da FIFA.

No entanto, sob o pretexto de realização das Olimpíadas, estabeleceu-se uma justificativa mais facilmente assimilável para a suposta necessidade de uma legislação antiterror, utilizando a preocupação com a segurança com as delegações, autoridades e cidadãos estrangeiros como argumento central. Assim, tornou-se possível introduzir mudanças no ordenamento jurídico brasileiro que antes não seriam possíveis.

Como já alertado, a salvaguarda na Lei Antiterrorismo para manifestações políticas não foi suficiente para assegurar essa garantia constitucional. Com o avanço da extrema direita e a eleição de um governo autoritário, logo aumentaram as tentativas de endurecimento dessa legislação, sobretudo por parte da base do governo Bolsonaro. Os dados apresentados

mostram a janela de oportunidade que foi aberta com a aprovação da Lei Antiterrorismo, permitindo o avanço de mecanismos mais explícitos de controle de protestos, visando a criminalização dos movimentos sociais mais combativos e alinhados ao campo da oposição e legitimando o aumento da violência policial.

Não é de hoje que os movimentos sociais de esquerda, sobretudo os de luta por direito à terra, seja urbana ou rural, sofrem forte resistência do Estado para terem suas demandas atendidas. Suas pautas são deslegitimadas e suas formas de ação coletiva sempre foram associadas a desordem, ao crime e ao terrorismo (TRINDADE, 2018; TRINDADE e GUARESCHI, 2021). Embora durante os governos do PT tenha havido uma aproximação desses movimentos com as instituições políticas, as duras repressões a seus protestos nunca deixaram de ocorrer, e com a aprovação da Lei Antiterrorismo, impôs-se mais um desafio a ser enfrentado: a oficialização/institucionalização da criminalização dos movimentos sociais, em especial os que protestam de maneira contenciosa.

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, que representou o ápice da crise democrática que vinha se desenrolando na última década, deixou bastante claro qual seria a posição do governo federal em relação aos movimentos sociais. O próprio Bolsonaro, em suas promessas de campanha, declarou que acabaria com todo tipo de ativismo. Após sua eleição houve uma mudança clara em relação às tentativas de criminalização de protestos.

No entanto, os mecanismos institucionais de repressão à liberdade de manifestação já haviam sendo colocados antes mesmo da ruptura democrática de 2016 e a Lei Antiterrorismo foi um ponto de partida importante para que se desenrolasse posteriormente uma série de propostas para tornar a legislação mais dura e mais direcionada ao enfrentamento dos movimentos sociais engajados na luta pela terra. Tal fato evidencia como os megaeventos deixaram de fato um legado, porém um legado negativo no que se refere ao exercício de liberdades democráticas básicas – nesse caso, o direito de livre manifestação política.

## Referências Bibliográficas

A LEI antiterrorismo. O Estado de S. Paulo, São Paulo, ano 133, n. 44.576, 3 nov. 2015. Notas e Informações, p. A3. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20151103-44576-nac-3-edi-a3-not>> Acesso em: 15 mar. 2023.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014.

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

AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da Democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013–2018. São Paulo: Revista Novos Estudos Cebrap, v. 37 nº 2, 2018.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, F.; MARONA, M. (Org.). Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BALESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 4, p. 149-164, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 732/2022. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para aperfeiçoar a legislação penal para fortalecer o combate à criminalidade violenta.

Autor: Poder Executivo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318784>> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 832/2023. Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural ,com intensão de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas pessoas. Autor: Capitão Alden. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2349897>>

Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 938/2023. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Antiterrorismo -; a fim de robustecer as medidas contra

a turbação e esbulho de propriedade ou de posse. Autor: Evair Vieira de Melo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2350375>> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2016/2015. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Autor: Poder Executivo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.019/2020. Altera a Lei Antiterrorismo nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas. Autor: Carla Zambelli e Daniel Silveira. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254171>> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 9858/2018. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais. Autor: Rogério Marinho. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169954>> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)> Acesso em: 22 mar. 2023.

CALDEIRA, Teresa. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARVALHO JUNIOR, N. dos R.; CARVALHO, R. dos S. P. de. Bolsonarismo e Desdemocratização: o alerta nas conquistas de cidadania e consolidação democrática. *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, 7(7), 224–245, 2020.

COSTA, Giuliana. Sedar megaeventos esportivos vale à pena? Rio de Janeiro: O Social em Questão, n. 29, 2013.

COUTINHO, Anna Guggenheim. Politics of Devastation: Remarks on De-democratization, Indigenous Peoples, and the Environment in Contemporary Brazil. In: Bernardo Bianchi,

Jorge Chaloub, Patricia Rangel e Frieder Otto Wolf (Orgs.). *Democracy and Brazil: collapse and regression*. New York: Routledge, 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEPUTADOS rejeitam pedido de urgência para projeto sobre ações contraterroristas. Agência Câmara, 8 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/836453-deputados-rejeitam-pedido-de-urgencia-para-projeto-sobre-acoes-contraterroristas/>> Acesso em: 22 mar. 2023.

FREIXO, Adriano de; ARMELE, Vinicius. A Lei Antiterrorismo brasileira e a circulação internacional de regimes jurídicos punitivos. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro: vol. 13, no 1, janeiro-abril, 2021, p. 105-128.

GIULIANOTTI, Richard; KLAUSER, Francisco. Security Governance and Sport Megaevents: Toward an Interdisciplinary Research Agenda. *Journal of Sport and Social Issues*, 34 (1), 2020.

GUARESCHI, Carla Varea. *A Lei Antiterrorismo no contexto de retrocesso democrático brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

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

KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidades*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Impedindo Dilma. *Novos estudos*, n. jul 2017, p. 5-13, 2017.

MAGALHÃES, Alexandre. O “legado” dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro. *Porto Alegre: Horizontes Antropológicos*, ano 19, n. 40, p. 89-118, 2013.

MAGALHÃES, Mario. Você pensa em resistir ao fim do 13º? Cuidado: Bolsonaro ameaça terminar com ‘todos os ativismos’. *The Intercept Brasil*. 10 out 2018. Disponível em <<https://theintercept.com/2018/10/09/bolsonaro-ameaca-ativismos/>> Acessado em 15 mar. 2023.

MARICATO, Erminia; COLOSSO, Paolo. The Urban Crisis in Brazil: from the neodevelopmentalist experiment to the rise of Bolsonarismo. In: Bernardo Bianchi, Jorge

- Chaloub, Patricia Rangel e Frieder Otto Wolf (Orgs.). *Democracy and Brazil: collapse and regression*. New York: Routledge, 2021.
- MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica, 2022.
- MIGUEL, Luis Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016*. 1. Ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.
- PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*, v. 13, nº. 26, pp. 146-169, 2011.
- PLEYERS, Geoffrey; BRINGEL. Junho de 2013... dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. In: *Nova Sociedade*, Vol. 2015, no.(2), p. 4-17, 2015.
- PROJETO de lei antiterrorismo no Brasil gera preocupação em Escritório de direitos humanos da ONU. Nações Unidas Brasil, 27 ago. 2021. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/141955-projeto-de-lei-antiterrorismo-no-brasil-gera-preocupa%C3%A7%C3%A3o-em-escrit%C3%B3rio-de-direitos-humanos>> Acesso em: 15 mar. 2023.
- ROCHA, Lia de Mattos; MOTTA, Jonathan Willian Bazoni da. Entre Luzes e Sombras: o Rio de Janeiro dos Megaeventos e a militarização da vida na cidade. *Rio de Janeiro: Interseções*, v. 22 n. 2, p. 225-248, 2020.
- SERAFIM, Lizandra. Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. *Argum., Vitória*, v. 11, n. 1, p. 33-41, jan./abr. 2019.
- TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, Vozes, 2009.
- TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 13 - nº 28 - Set./Dez. de 2014*.
- TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública, Campinas*, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 63-96, 2019.
- TATAGIBA, Luciana; TRINDADE, Thiago; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Protestos à direita no Brasil (2007-2015)*. In: *Direita, volver! : o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. Sebastião Velasco e Cruz, André Kaysel, Gustavo Cudas (organizadores). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 197-212.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. Os Limites da Democracia: A legitimidade do protesto no Brasil participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 33 N° 97*, 2018.

TRINDADE, Thiago Aparecido; GUARESCHI, Carla Varea. Repercussões políticas e legislativas sobre terrorismo no Brasil: Os cinco anos da aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia. Nota técnica n. 1, dez. 2021.

## Anexo

### Atualização dos quadros de projetos que propõem a alteração da Lei nº 13.260/2016: de novembro de 2021 a 22 de março de 2023

QUADRO 1 - Projetos de lei que propõem alteração na Lei nº 13.260/2016 na Câmara dos Deputados

(Em ordem decrescente de apresentação)

	<b>Nº do projeto</b>	<b>Autor e partido</b>	<b>Ementa</b>
1.	PL nº 938/2023	Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Antiterrorismo -; a fim de robustecer as medidas contra a turbação e esbulho de propriedade ou de posse.
2.	PL nº 832/2023	Capitão Alden (PL/BA)	Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural ,com intensão de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas pessoas.
3.	PL nº 2003/2022	Luciano Bivar (UNIÃO/PE)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei antiterrorismo), para tipificar atos de terrorismo por motivação política e ideológica.
4.	PL nº 1607/2022	Capitão Alberto Neto (PL/AM)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para considerar atos de terrorismo as condutas previstas nos arts. 15 e 16 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, quando envolverem fuzil ou arma de guerra.
5.	PL nº 732/2022	Poder Executivo	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para aperfeiçoar a legislação penal para fortalecer o

			combate à criminalidade violenta.
--	--	--	-----------------------------------

QUADRO 2 - Projetos de lei que propõem alteração na Lei nº 13.260/2016 no Senado Federal  
(Em ordem decrescente de apresentação)

	<b>Nº do projeto</b>	<b>Autor e partido</b>	<b>Ementa</b>
1.	PL nº 83/2023	Alessandro Vieira (PSDB/SE)	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; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, para prever a motivação política como elemento subjetivo do terrorismo.
2.	PL nº 610/2022	Carlos Viana (MDB/MG)	Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar o “novo cangaço” como ato de terrorismo.

QUADRO 3 - Projetos de lei que mencionam a Lei nº 13.260/2016 sem propor alteração na legislação

(Em ordem decrescente de apresentação)

	<b>Nº do projeto</b>	<b>Autor e partido</b>	<b>Ementa</b>
1.	PL nº 733/2022	Poder Executivo	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, para garantir maior amparo jurídico aos integrantes dos órgãos de segurança pública.
2.	PL nº 719/2022	Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL/SP)	Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências.