

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Juliano Canedo Antunes

**A DISPUTA PELA LEGITIMIDADE DO ATIVISMO
EXTRAINSTITUCIONAL NA NOVA REPÚBLICA**

Belo Horizonte

2022

JULIANO CANEDO ANTUNES

**A DISPUTA PELA LEGITIMIDADE DO ATIVISMO
EXTRAINSTITUCIONAL NA NOVA REPÚBLICA**

Dissertação de Mestrado

Universidade Federal de Minas Gerais; Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas; Departamento de Ciência Política; Linha de pesquisa: Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça

Co-Orientador: Dr. Filipe Mendes Motta

Trabalho apresentado para finalização do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Belo Horizonte

2022

320	Antunes, Juliano Canedo.
A636d	A disputa pela legitimidade do ativismo
2022	extrainstitucional na Nova República [manuscrito] / Juliano Canedo Antunes. - 2022.
	167 f.
	Orientador: Ricardo Fabrino Mendonça.
	Coorientador: Filipe Mendes Motta.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Movimentos sociais - Teses. 3. Democracia - Teses. I. Mendonça, Ricardo Fabrino. II. Motta, Filipe Mendes. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 04ª/2022 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO JULIANO CANÊDO ANTUNES

Realizou-se, no dia 10 de junho de 2022, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "A DISPUTA PELA LEGITIMIDADE DO ATIVISMO EXTRAINSTITUCIONAL NA NOVA REPÚBLICA", elaborada e apresentada por JULIANO CANÊDO ANTUNES, número de registro 2020657095, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Ricardo Fabrino Mendonça - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Filipe Mendes Motta - Coorientador (PPGCP/UFMG), Profa. Priscila Delgado de Carvalho (INCT/UFMG e Universidade de Coimbra), Prof. Thiago Aparecido Trindade (UnB). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 10 de junho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Fabrino Mendonça, Professor do Magistério Superior**, em 10/06/2022, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Priscila Delgado de Carvalho, Usuário Externo**, em 10/06/2022, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Mendes Motta, Usuário Externo**, em 12/06/2022, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Aparecido Trindade, Usuário Externo**, em 13/06/2022, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1514883** e o código CRC **F98D641B**.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é fruto de uma inquietação diante de um tenebroso contexto brasileiro, em que grandes conquistas sociais e políticas da nossa imperfeita democracia têm sido demolidas e/ou colocadas em xeque. A democracia que ainda resiste no Brasil foi construída pelas mãos de milhares de mulheres e homens, heróis e anônimos que militaram em movimentos sociais em busca de direitos, de justiça, de reparação histórica e de distribuição de renda, a despeito de toda perseguição que havia contra esses movimentos e que lamentavelmente ainda há. Foi o espanto diante da coragem dessas pessoas que me moveu a procurar contribuir, um pouco que seja, na compreensão dos riscos que os rondam. Agradeço a elas por tudo que fizeram e fazem pela população brasileira e por darem sentido e concretude ao que chamamos de democracia, pois sem elas possivelmente essa palavra não teria passado de uma ideia na cabeça de uns poucos.

No meio de todo esse desmonte atual, professores, alunos e funcionários das universidades públicas têm lutado em todo o Brasil para resguardar a autonomia universitária e o devido investimento público para o desempenho de uma ciência livre, crítica e independente. Agradeço a todos os que vêm protagonizando essa luta, pois sem eles essa pesquisa e muitas outras das quais me utilizei não teriam sido possíveis.

Finalizar esse processo de dois anos é sem dúvida gratificante, mas é também assustador. Fui da turma que atravessou todo o mestrado no período da COVID-19, e sei que só foi possível terminá-lo graças à organização da UFMG perante o contexto pandêmico e à organização da secretaria do Departamento de Ciências Políticas. Agradeço a todos os envolvidos na disponibilização das aulas online e aos professores e colegas que encararam comigo de peito aberto o difícil processo de adaptação ao que foi chamado de “novo normal”. Em especial, agradeço a meu orientador Ricardo, pela orientação paciente e compreensiva em meio a todo esse contexto e a meu coorientador Filipe, que aceitou se envolver nessa pesquisa. As leituras atentas e comentários assertivos deles foram indispensáveis nesse percurso e estão sem dúvida inscritas em cada acerto do texto que se segue.

Agradeço também imensamente ao grupo de estudos Margem, que me proporcionou um acolhimento nesse período de isolamento e abriu muito meus horizontes de pesquisa e de compreensão da ciência política. Aos meus colegas de turma, que

trilharam comigo a transição ao formato online e que se esforçaram para que fôssemos uma turma apesar da distância, dividindo problemas, êxitos, dúvidas e angústias ao longo desse tempo, meu sincero agradecimento. Em especial agradeço a Lucas Veloso, pelas estimulantes conversas no WhatsApp e no google meets, a Letícia Birshal, por me ajudar a navegar no tema e na ciência política como minha veterana, e não poderia deixar de mencionar também Luiza, Isabela, Flora e Emanuele pelo contato que tivemos mesmo à distância.

Agradeço enfim a todos os familiares, amigos e amigas que me acompanham na vida fora da academia, sem os quais nada valeria. Em especial, aos meus pais, pelo apoio imprescindível e incondicional; a meu irmão, aos meus tios Lilia e Pepe, a minha namorada Lívia, pelo delicado apoio e carinho; e ao Rodriguinho.

Essa pesquisa foi realizada com apoio da CAPES.

RESUMO

A disputa pela relevância e pela legitimidade da atuação da população fora das vias eleitorais em uma democracia, seja por vias institucionais ou fora delas, é antiga tanto na teoria democrática, quanto nas próprias democracias. Embora a redemocratização do Brasil em 1988 tenha surgido com um forte protagonismo de movimentos sociais e embora ela tenha sido marcada por uma gama de tentativas de ampliar as oportunidades de participação da população em instituições participativas, a legitimidade do ativismo extrainstitucional no Brasil permaneceu em disputa ao longo de toda a Nova República. Uma série de relatórios e denúncias vêm registrando que essa questão se acirrou em meio à crise da democracia que atinge o país desde o ciclo de protestos de 2013, trazendo sinais de criminalização de movimentos sociais e protestos por parte do executivo, do judiciário e do legislativo no país. Diante desse quadro, essa dissertação se propõe o objetivo de **compreender os deslocamentos de sentidos de democracia imbricados nas disputas sobre a legitimidade do ativismo extrainstitucional no Brasil, no período da Nova República no legislativo federal.** Para tanto, partimos da noção de que a democracia é um significativo vazio atravessado por diferentes debates e propomo-nos a observar suas variações a partir de cinco eixos estruturantes que organizam o amplo debate democrático, quais sejam: (1) a participação e o autogoverno; (2) a legalidade e o império da lei; (3) a accountability, o monitoramento e a transparência; (4) a igualdade e os direitos fundamentais; (5) a liberdade de expressão e de contestação. A escolha desses eixos é desenvolvida e justificada no capítulo dois. Essa observação foi feita em 180 documentos legislativos do período voltados ao tema organizados em cinco *clusters* que congregam diferentes discussões: (1) A lei de segurança nacional; (2) a lei antiterrorismo; (3) a regulação de protestos; (4) a regulação da atividade policial; (5) a tática das ocupações. Para fundamentar a pesquisa, trazemos dois capítulos teóricos reunindo discussões teóricas sobre as variações de sentidos de democracia e a emergência dos movimentos sociais nas democracias contemporâneas. Como resultado dessa investigação, apresentamos um capítulo empírico com uma densa descrição dessas discussões no legislativo nacional acompanhada de uma análise os diferentes debates sobre a democracia contidos nessa disputa. A deslegitimação do ativismo extrainstitucional é pautada por uma noção de democracia cada vez mais marcada pela lei e pela ordem e cada vez menos atravessada pela noção de limites, prescrições ou monitoramento dos poderes do estado. A legitimação, por sua vez, é marcada por uma defesa de direitos fundamentais, do estado de direito e do direito à contestação e cada vez menos aborda o ativismo extrainstitucional como forma de participação.

Palavras-chave: Criminalização de movimentos sociais; ativismo extrainstitucional; sentidos de democracia.

ABSTRACT

The dispute over the relevance and legitimacy of population participation outside the electoral pathways in a democracy, whether through institutional ways or not, is ancient both in democratic theory and in democracies themselves. Although the Brazilian democracy emerged in 1988 with a strong protagonism of social movements and although it was marked by a series of attempts to expand opportunities for institutional participation, the legitimacy of extra-institutional activism in Brazil remained in dispute over the throughout the whole New Republic's period. A series of reports have recorded that this issue has intensified amid the crisis of democracy that has hit the country since the 2013 protest cycle, bringing signs of criminalization of social movements and protests by the executive, judiciary and legislature in the country. This dissertation proposes the objective of understanding the displacements of the meanings of democracy imbricated in the disputes about the legitimacy of extra-institutional activism in Brazil, in the period of the New Republic in the federal legislature. Therefore, we start from the notion that democracy is an empty signifier crossed by different debates and we propose to observe its variations from five structuring axes that organize the broad democratic debate, namely: (1) participation and self-government; (2) legality and the rule of law; (3) accountability and transparency; (4) equality and fundamental rights; (5) freedom of expression and contestation. These choices are justified in the second chapter. The investigation was made in 180 legislative documents of the period focused on the subject, organized into five clusters that bring together different discussions: (1) The national security law; (2) the anti-terrorism law; (3) the regulation of protests; (4) regulation of police activity; (5) the tactics of occupations. To support the research, we bring two theoretical chapters bringing together theoretical discussions about the variations in the meanings of democracy and the emergence of social movements in contemporary democracies. As a result of this investigation, we present an empirical chapter with a dense description of these discussions in the national legislature, accompanied by an analysis of the different debates on democracy contained in this dispute. The delegitimization of extra-institutional activism is guided by a notion of democracy increasingly marked by law and order and less and less crossed by the notion of limits, prescriptions or monitoring of state powers. Legitimation, in turn, is marked by a defense of fundamental rights, the rule of law and the right to contestation, and less and less approaches extra-institutional activism as a form of participation.

Key Words: Criminalization of Social Movements; Extra-institutional activism; senses of democracy

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixos Estruturadores dos sentidos de democracia.....	26
Quadro 2 - Resumo dos eixos estruturantes dos sentidos da democracia	46
Quadro 3- Número de documentos por tipo	83
Quadro 4- Número de documentos por estado	84
Quadro 5- Número de projetos por casa legislativa	85
Quadro 6 - Número de documentos por partido do autor.....	86
Quadro 7 - Número de documentos em que aparece cada um dos eixos estruturantes do debate democrático	89
Quadro 8 - Número de projetos com presença de itens que oferecem proteção ou risco à atuação dos movimentos sociais.....	91
Quadro 9 - Percentual de projetos com itens de proteção/risco por período.....	91
Quadro 10- Codificação da posição dos documentos.....	92
Quadro 11 - Número de documentos por posição em relação ao ativismo extrainstitucional	93
Quadro 12 - Percentual de documentos em cada posição por período.....	93
Quadro 13 - Posição dos projetos por espectro político do partido do autor do documento	94
Quadro 14 - Projetos do Cluster LSN.....	100
Quadro 15 - Posição dos documentos do <i>cluster</i> LSN	106
Quadro 16 - Presença dos eixos estruturantes nos documentos do cluster LSN.....	106
Quadro 17 - Documentos do <i>cluster</i> Lei Antiterrorismo.....	108
Quadro 18 - Projetos do <i>cluster</i> Regulação de Protestos	117
Quadro 19- Número de cluster Regulação de Protestos por posição	118
Quadro 20 – Documentos do <i>cluster</i> Regulação da Atividade Policial	127
Quadro 21 – Posição dos documentos do cluster Regulação da Atividade Policial	128
Quadro 22 - Presença dos eixos estruturantes no <i>cluster</i> Regulação da Atividade Policial	129
Quadro 23- Presença dos eixos estruturantes entre os documentos protetivos no cluster Regulação da Atividade Policial	132
Quadro 24- Presença dos eixos estruturantes segundo as posições no <i>cluster</i> Regulação da Atividade Policial	133
Quadro 25 - Documentos do <i>cluster</i> Ocupações	135
Quadro 26 - Posição dos documentos do <i>cluster</i> Ocupações	135
Quadro 27 - Presença dos eixos estruturantes no <i>cluster</i> Ocupações.....	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de documentos relacionados à disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional encontrados por ano	17
---	----

Gráfico 2 - Número de documentos relacionados à disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional encontrados por ano	83
Gráfico 3- Número de projetos por ano	84
Gráfico 4 - Número de documentos pelo espectro político do partido do autor	87
Gráfico 5 - Presença dos eixos estruturantes do debate democrático segundo o espectro político do partido dos autores.....	90
Gráfico 6 - Evolução de projetos com itens de risco/proteção por ano.....	92
Gráfico 7- Percentual da presença dos eixos estruturantes do sentido de democracia por posição dos projetos -	95
Gráfico 9 - Variação dos clusters no tempo	99
Gráfico 10 - Evolução dos documentos do <i>cluster</i> Lei Antiterrorismo segundo suas posições por ano	115
Gráfico 11 - Eixos estruturantes por posição dos documentos do cluster Lei Antiterrorismo	116
Gráfico 12 - Sentidos de democracia no <i>cluster</i> Regulação de Protestos	119
Gráfico 13- Percentual de documentos com cada eixo estruturante do debate democrático por posição dos documentos do cluster Regulação de Protestos	119
Gráfico 14- Percentual de presença de cada eixo estruturante segundo as posições dos documentos do <i>cluster</i> Ocupações	136
Gráfico 15 - Variação do número de documentos do cluster Ocupações no tempo.....	137
Gráfico 16 - Variação dos clusters no tempo	144
Gráfico 17- Percentual das posições nos <i>clusters</i> . -	146
Gráfico 18 - Presença dos sentidos de democracia em cada <i>cluster</i>	146

Sumário

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - METODOLOGIA	19
1.1 - Pressupostos metodológicos	20
1.2- Análise empírica	21
1.2.1 - Seleção de casos – construção do corpus empírico.....	22
1.2.2 - Análise de conteúdo.....	25
1.2.3- Análise dos <i>clusters</i>	27
2- CAPÍTULO 2 - SENTIDOS DE DEMOCRACIA	29
2.1 - A democracia, sua multidimensionalidade e seus deslocamentos: um breve histórico	30
2.1.1 - Do reaparecimento dos ideais democráticos à consolidação da democracia liberal	30
2.1.2 – A teoria democrática no século XX.....	32
2.1.3 – Do consenso à crise da democracia	38
2.2 – Cinco eixos estruturadores.	44
2.2.1 – Eixo 1 Participação e Autogoverno	46
2.2.2- Eixo 2- Legalidade, Império da Lei e Ordem.	47
2.2.3 – Eixo 3 - Accountability e monitoramento do poder político.....	49
2.2.4 – Eixo 4 - Igualdade e direitos fundamentais.....	51
2.2.5 – Eixo 5 - Contestação, liberdade de expressão e pluralismo	52
2.2.6 - Considerações sobre os eixos	54
3- CAPÍTULO 3 - CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA.....	55
3.1- Os estudos de movimentos sociais.....	56
3.1.1- Em busca de uma definição da criminalização do ativismo extra-institucional	59
3.2 - Democracia e Movimentos Sociais.....	63
3.2.1- Ativismo extrainstitucional, violência e democracia.....	67
3.3- A legitimidade dos movimentos sociais no Brasil.....	71
3.3.1- As ambivalências e contradições da abertura do Estado aos movimentos sociais entre 1988 e 2013.	72

3.3.2 – A criminalização de Movimentos Sociais após 2013.....	76
4. CAPÍTULO 4 – ANÁLISE EMPÍRICA	82
4.1- Apresentação geral dos projetos.....	83
4.1.1 – A presença dos cinco eixos estruturantes do debate democrático no projeto.....	88
4.1.2- As posições dos projetos em relação à atuação dos movimentos sociais.	90
4.1.3- Considerações finais da análise quantitativa	94
4.2- Clusters	96
4.2.1. Lei de Segurança Nacional- LSN	99
4.2.2- Lei Antiterrorismo.....	107
4.2.3 - Regulação de protestos	116
4.2.5 - Ocupação.....	134
4.3- Uma visão panorâmica da disputa.	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	156
ANEXO 1- LIVRO DE CÓDIGOS.....	165

INTRODUÇÃO

Em 25 de março de 2022, ano eleitoral, o presidente da república Jair Bolsonaro (PL) submete um pacote de leis ao legislativo, por meio do qual ações de movimentos sociais podem vir a ser consideradas terrorismo.¹ A proposta em questão visa alterar a lei 13.260/2016, conhecida como lei antiterrorismo, incluindo no rol de caracterização do terrorismo “ações violentas com fins políticos e ideológicos”. A definição imprecisa do crime coloca em risco diversas formas de ação coletiva, promovidas ou não por movimentos sociais, por meio das quais diferentes setores da população buscam exercer uma influência política fora das vias institucionais. Trata-se, portanto, de um projeto de lei que incide diretamente no leque de possibilidades de interação entre estado-sociedade. Mais especificamente, incide no quanto o estado pode ser penetrado, cobrado e influenciado por pessoas comuns, organizados ou não, através de ações destes fora de vias institucionais. Pode-se dizer, portanto, que é um projeto com profundas implicações para os sentidos da democracia brasileira.

A intenção de se criminalizar movimentos sociais não é algo realmente novo no cenário político do país. A campanha que deu a Bolsonaro o cargo de presidente em 2018 foi abundantemente permeada por acusações de que o MST- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o MTST- Movimento dos Trabalhadores Sem Teto eram terroristas. A própria tramitação da Lei Antiterrorismo em 2015 foi atravessada por várias discussões a esse respeito, que culminaram em uma cláusula que salvaguardasse movimentos sociais do escopo dessa legislação. No entanto, a lei em vigor ainda preserva riscos à democracia e tem sido alvo de uma intensa atuação de setores do legislativo a fim de permitir a sua aplicação a movimentos sociais (Trindade, Guareschi, 2021), tal como o pacote recém lançado pelo presidente. Sendo assim, se esse pacote pode implicar profundas transformações nas interações estado-sociedade da democracia brasileira, essas transformações não devem ser vistas como súbitas, mas como parte de um longo enredo de tentativa de criminalização de movimentos sociais.

Sem dúvida, movimentos sociais e protestos de maneira geral são hoje reconhecidos como parte de um regime democrático, e a sua criminalização explícita é

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/03/bolsonaro-propoe-mudar-lei-antiterrorismo-com-brecha-para-punir-movimento-social.shtml?origin=folha>- Consultado em 11/04/2022

rapidamente identificada como movimento autoritário de criminalização de opositores. No entanto, a tensão a respeito dos limites da legitimidade do ativismo extrainstitucional em uma democracia, perante os anseios por estabilidade e pelo império da lei e da ordem por parte dos governos, nunca desapareceu do cenário político. Nesse sentido, ressalta-se que, no caso desse pacote legislativo, a proposta legal não mira na atuação de associações em fóruns e conselhos ou outras vias institucionais (ou seja, não mira nos movimentos sociais em si enquanto organizações políticas). mas sim no “ativismo extrainstitucional”, para usar o termo de Tavares (2012), que contempla tanto ações de protesto e outras táticas organizadas por movimentos sociais, quanto ações eventualmente espontâneas da população. Para dizer de forma curta, o que se pretende observar nessa dissertação é esse enredo que vem culminando em uma intenção cada vez mais explícita de criminalizar e/ou deslegitimar o ativismo extrainstitucional no Brasil.

A disputa pela relevância e pela legitimidade da atuação da população fora das vias eleitorais em uma democracia, seja por vias institucionais ou fora delas, é antiga tanto na teoria democrática, quanto nas próprias democracias. No Brasil, o processo de redemocratização que sucedeu o último período ditatorial foi marcado por essa disputa e resultou em uma constituição de forte orientação participativa, que buscou trazer para dentro do estado a participação social por meio de inovações institucionais. Não obstante, denúncias de repressão a protestos e criminalização de movimentos sociais continuaram a fazer parte da realidade brasileira nesse contexto de abertura do estado. Após o emblemático ano de 2013, essas denúncias aumentaram, e uma série de pesquisas e relatórios registraram um fechamento da relação entre estado e movimentos sociais, cada vez mais marcada pela deslegitimação e pela criminalização. O problema que moveu essa dissertação foi justamente a percepção desse agravamento de uma histórica tensão relativa à legitimidade de movimentos sociais e protestos na democracia brasileira após 2013. Esse aumento da tensão ocorre em meio uma crise da democracia brasileira amplamente reconhecida pela literatura, e que se seguiu ao controverso acontecimento das manifestações de junho de 2013, fortemente marcado pelas discussões a respeito da participação e da democracia (Mendonça, 2018). Essa crise se insere em um contexto global de instabilidade democrática, o qual, a nosso ver, diz respeito a deslocamentos e mudanças na própria ideia de democracia

Como compreender esse amplo movimento histórico, de uma democracia que surgiu com uma forte orientação participativa e com um forte protagonismo de

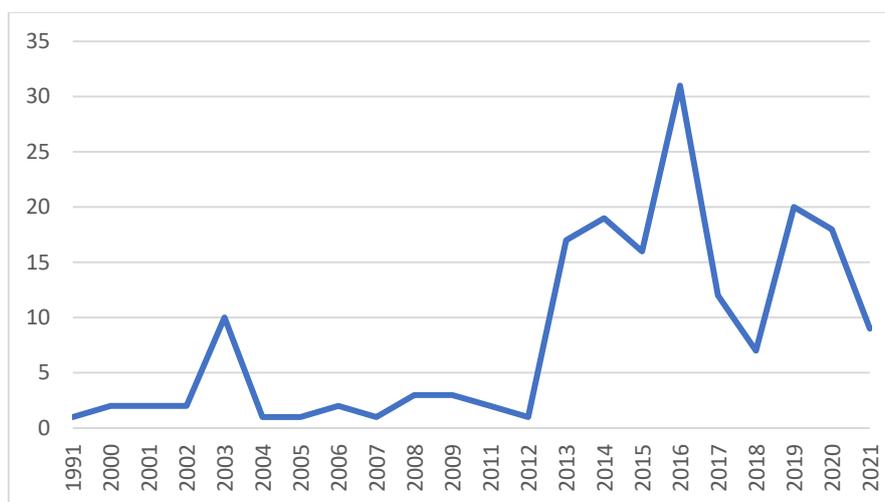
movimentos sociais e duas décadas depois, após um inesperado ciclo de protestos multitudinários, adentra em uma crise democrática acompanhada por uma série de indícios de deslegitimação e criminalização de movimentos sociais e protestos? Diante desse quadro, essa dissertação se propõe ao objetivo de **compreender os deslocamentos de sentidos de democracia imbricados nas disputas sobre a legitimidade de movimentos sociais e protestos, no Brasil, no período da Nova República no legislativo federal.**

Para realizar esse objetivo, propusemo-nos a, para além de revisar a literatura já voltada ao assunto, que inclui tanto a teoria democrática como a teoria de movimentos sociais, analisar o teor e a justificativa de uma série de projetos de lei, requerimentos e seus respectivos pareceres voltados ao tema - apresentados no congresso nacional desde 1990 até o ano de 2021. Essa opção foi feita a partir de um relatório da ONG Artigo 19² publicado em 2018, que alarmava, dentre outras coisas, para a existência de, pelo menos, 70 projetos de lei voltados a criminalizar ou restringir o direito de protesto após 2013. Partindo do levantamento da Artigo 19, montamos o nosso próprio *corpus empírico* e então passamos a analisar os documentos. A análise se voltou a mapear a tensão em relação aos movimentos sociais e protestos ao longo do período e a identificar, a partir de uma análise de conteúdo, disputas pelos sentidos de democracia imbricadas nos textos.

Para demonstrar de uma vez que esse aumento da disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional ocorreu de fato no âmbito do legislativo nos últimos anos, cabe trazer previamente um gráfico expondo a quantidade de documentos relacionados à legitimidade do ativismo extrainstitucional encontrados por ano:

²“Com escritórios em nove países, a **ARTIGO 19** está no Brasil desde 2007, e desde então tem se destacado por impulsionar diferentes pautas relacionadas à liberdade de expressão e informação. Entre as quais, estão o combate às violações ao direito de protesto, a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores, a descriminalização dos crimes contra a honra, a elaboração e a implementação da Lei de Acesso à Informação, e a construção e defesa do Marco Civil da Internet.”, fonte: <<https://artigo19.org/a-organizacao/>> acessado em 21/09/2019

Gráfico 1- Número de documentos relacionados à disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional encontrados por ano



Elaboração do autor

É evidente no gráfico que o tema passou a percorrer mais as casas legisladoras a partir de 2013.³ O que será que produziu esse movimento do legislativo sobre essas questões? O que perpassa as discussões a esse respeito contidas nesses documentos? O que elas dizem sobre a democracia e seus significados no Brasil? Buscar compreender as disputas e variações de sentidos de democracia decorre de duas percepções em especial. A primeira é de que o termo democracia varia de significado, tanto na história, como no espectro político e na localidade. Nos termos de Mendonça (2018), trata-se de um “significante vazio”. A segunda é que esse termo varia em múltiplas dimensões. O segundo capítulo, Sentidos da Democracia, volta-se a apresentar toda essa multidimensionalidade e suas amplas variações ao longo da história, a fim de construir, com base nos trabalhos de Mendonça (2018) e Diamond e Morlino (2004), nossa própria taxonomia para a compreensão das variações desse termo em cinco eixos estruturantes. Foi com essa taxonomia que os documentos legislativos selecionados foram posteriormente analisados.

No terceiro capítulo, voltamo-nos a situar a pesquisa em meio aos estudos de movimentos sociais com a finalidade de oferecer uma compreensão mais adequada acerca do amplo e difuso processo que vem sendo denunciado de deslegitimação e

³ Por hora, esse gráfico cumpre apenas a função demonstrar a consistência do problema ao qual essa dissertação se debruçou, mas todo o processo de busca e seleção dos documentos será melhor apresentado no capítulo um, de metodologia, e as demais informações dos documentos serão apresentadas e analisadas no capítulo quatro, voltado à análise empírica.

criminalização do ativismo extrainstitucional. Afinal, o que estamos compreendendo como “protestos” e “movimentos sociais”? o que é que está sendo criminalizado e deslegitimado? Qual a relação desses termos, dessas práticas e desses atores com a democracia? O que a literatura vem discorrendo a respeito da relação entre Estado e movimentos sociais nesse período da Nova República no Brasil? É no entorno dessas questões que o capítulo três é desenvolvido para, enfim, partirmos para a análise empírica.

O capítulo quatro volta-se, enfim, a destrinchar esses documentos tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Para expor melhor o amplo e difuso processo observado de criminalização, dividimos os projetos em cinco *clusters*, quais sejam (1) Lei de Segurança Nacional; (2) Lei Antiterrorismo; (3) Regulação de protestos; (4) Atividade Policial; (5) Ocupações, apresentados e justificados no próprio capítulo. É no decorrer da apresentação dos *clusters* que são apresentadas as nuances e variações dos sentidos de democracia imbricados nesse mapeamento. Ao final, tecemos algumas considerações finais expondo os principais achados e reflexões dessa dissertação, as possíveis pesquisas futuras que ela enseja, bem como os seus limites.

CAPÍTULO 1 - METODOLOGIA

O objetivo dessa dissertação, como apresentado na introdução, foi mapear a disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional na democracia brasileira no âmbito do legislativo nacional no período da Nova República, e a partir disso refletir sobre possíveis deslocamentos e tensões dos sentidos de democracia imbricados nessa disputa. Não se trata, portanto, de uma pesquisa que almeja inferir uma relação de causalidade, mas sim uma pesquisa de caráter exploratório voltada a *descrever* e *compreender* uma disputa de sentidos. O percurso metodológico traçado para atingir esse objetivo pode ser visto como um estudo de casos cruzados (Gerring, 2007; Coacci, 2013). Esse estudo de casos cruzados baseou-se na análise de 180 documentos legislativos (projetos de lei, requerimentos e pareceres) do período referido, aliada a uma revisão teórica e bibliográfica sobre teoria democrática, teoria dos movimentos sociais e sobre a relação entre democracia e movimentos sociais no Brasil. Tendo em vista o caráter exploratório da pesquisa, essa análise dos documentos valeu-se de um pluralismo metodológico (Brady, Collier, 2010) que combinou a análise qualitativa de conteúdo com inspiração da abordagem de enquadramento (*framing*), análises quantitativas de características gerais destes projetos e documentos legislativos, subdivisão desses documentos em *clusters*, que por sua vez foram detalhadamente descritos e contextualizados.

Para melhor contextualizar e narrar as escolhas metodológicas da pesquisa, dividimos esse capítulo em duas partes: (1) Pressupostos metodológicos, em que demonstramos o caráter interpretativista que acompanha a pesquisa desde a sua pergunta; (2) Metodologia da análise empírica, na qual discutimos, respectivamente, a metodologia de seleção de casos e do estudo cruzado desses casos. Cabe pontuar de uma vez que alguns aspectos centrais da metodologia serão mais bem expostos ao longo dos outros capítulos da dissertação, tais como a taxonomia utilizada para a observação das variações de sentido da democracia (Capítulo 2); os conceitos utilizados para a apreensão do que são movimentos sociais e ações coletivas (Capítulo 3); e as características gerais do material empírico analisado (Capítulo 4). Por hora, vamos nos concentrar em justificar e fundamentar o caminho percorrido para atingir o objetivo acima exposto.

1.1 - Pressupostos metodológicos

Antes de explorar o material em si e os métodos a serem utilizados, é pertinente explicitar os pressupostos interpretativos que orientam essa pesquisa. O livro “Interpretation and Method” (Yanow, Schwartz-Shea, 2015) ressalta que o caráter interpretativo de uma metodologia não decorre simplesmente de a pesquisa possuir um *small-n*, que nem sequer é o caso, e nem decorre de que seu material de pesquisa seja textual. O caráter interpretativo decorre da diferença dos pressupostos epistemológicos - o que é cognoscível e o que significa conhecer algo - e ontológicos - qual o status da realidade - da pesquisa, que podem ser vistos, respectivamente, como interpretativos e construtivistas (2015, p. 18). A epistemologia interpretativa e a ontologia construtivista diferenciam as pesquisas interpretativas das positivistas principalmente por conta da centralidade da linguagem e da atribuição de significados no entendimento da sociedade, da impossibilidade de se separar estruturalmente a atribuição de significado da ação em si, bem como da atenção dada para própria reflexividade da pesquisa científica em interação com a sociedade, na produção de significados. Trata-se de diferenças relacionadas à chamada virada linguística (Yanow, Schwartz-Shea, 2015). Conforme resume Addock (2015) no mesmo livro, a pergunta característica das escolas interpretativas é “What do, or did, these people believe themselves to be doing?” (2015, p. 61). O propósito de compreender os sentidos de democracia - isto é, o processo de atribuição de significados à democracia - imbricados na disputa pela legitimidade de movimentos sociais no Brasil, portanto, já parte de pressupostos interpretativos e construtivistas ao considerar essas noções como historicamente construídas. Sendo assim, é coerente que proceda metodologicamente com a mesma abordagem.

Uma marca do caráter interpretativo do presente trabalho é a análise da democracia ou dos sentidos de democracia sem a definição prévia de um conceito estático que especifica o que significa esse termo. Segundo Yanow e Schwartz Shea,

Para pesquisadores interpretativos, conceitos são incorporados dentro da literatura, se tornando parte do histórico que forma o contexto do pensamento acadêmico; a tentativa de especificar eles de uma vez por todas, como construções universais, viola pressupostos interpretativos sobre localizações históricas de estudiosos e atores (2015, p. 17 – tradução própria)⁴

⁴ “For interpretive researchers, concepts are embedded within a literature, becoming part of the historical background that forms the context for scholarly thinking; the attempt to specify them once and for all, as

Diante disso, optamos por considerar a democracia um “significante vazio” (Mendonça, 2018) sujeito a variações no tempo, no espaço e nas circunstâncias. A opção teórico-metodológica que nos conduz se inspirou nesse texto de Mendonça (2018), que procura pelas variações desse “significante vazio” através da identificação de diferentes dimensões, ou “eixos estruturadores”, cujas combinações formam distintos sentidos de democracia. A construção e justificação dessas dimensões será feita no capítulo seguinte a este, e a procura por esses eixos no material empírico através da análise de conteúdo será melhor explicitada ainda no presente capítulo.

Outra forte marca do caráter interpretativo deste trabalho é que não apresentamos *a priori* hipóteses rígidas ou tampouco um definido resultado esperado da pesquisa. Consideramos aqui que há uma relação circular, reflexiva, e não linear entre as fases da pesquisa, de modo que o próprio contato com o material ensejou alterações e aperfeiçoamentos na saturação do corpo empírico, no desenho das categorias, e mesmo no enfoque da pesquisa. Ou seja, trata-se de um desenho metodológico mais flexível e sujeito a alterações advindas da relação com o material empírico do que usualmente uma análise de cariz mais positivista faz.

Por fim, vale pontuar que pesquisas qualitativas e interpretativistas não prescindem de critérios e ferramentas que permitam a avaliação de pares, a autocrítica e a prestação de contas pública das pesquisas (Bauer, Gaskell e Allum, 2010). No presente trabalho, buscamos garantir isso por meio de uma descrição detalhada e transparente dos procedimentos utilizados, da construção do corpus empírico⁵ e da disponibilização dos documentos recolhidos e do livro de códigos utilizado na codificação em uma pasta no Google Drive.

1.2- Análise empírica

A metodologia utilizada para realizarmos a análise empírica dos 180 documentos será um estudo de casos cruzados. Como sintetiza Coacci,

(...) quanto mais um caso é estudado de forma intensa, mais esse estudo merece a nomenclatura de estudo de caso; quanto mais se afasta do estudo intensivo e

universal constructs, violates interpretive presuppositions about the historical locatedness of scholars and actors”

⁵ Como argumentam Bauer e Aarts (2010), “a construção de um corpus e a amostragem representativa são funcionalmente equivalentes, embora sejam estruturalmente diferentes”(p. 40, 2010)

se aproxima de um estudo de determinadas variáveis que perpassam esses vários casos, mais mereceria a nomenclatura de estudo cruzado, sendo níveis diferentes de análise (2013, p. 91).⁶

Uma vez que não será desempenhada uma análise intensa de cada um dos 180 documentos analisados, como ocorre em um estudo de caso, e uma vez que nos ateremos a alguns elementos específicos do texto, que digam respeito aos sentidos de democracia e à legitimidade de protestos e movimentos sociais, consideramos que a análise pode ser considerada um estudo de casos cruzados. A seguir, apresentamos as diferentes estratégias que utilizamos para a análise desses documentos em três etapas: (1) seleção de casos, (2) análise de conteúdo e (3) análise dos *clusters*.

1.2.1 - Seleção de casos – construção do corpus empírico.

A construção transparente de um *corpus empírico* figura para alguns teóricos como uma etapa crucial nas pesquisas qualitativas, na qual pode-se garantir confiabilidade e relevância delas perante a comunidade científica, já que as permite selecionar casos relevantes e com alguma representatividade em situações em que não são possíveis ou não são desejáveis seleções via amostragem aleatória (Bauer, Gaskell, 2010, p. 44). Segundo Barthes, a construção de um corpus é "uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com inevitável arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar" (1967, p. 96, apud Bauer, Gaskell, 2010, p. 44). A inevitabilidade da arbitrariedade decorre por vezes do caráter exploratório da pesquisa, como é o caso. Procederemos nesse subtópico com a descrição detalhada da seleção do corpo empírico enaltecendo as racionalidades alternativas (2010, p. 39) que permitiram essa construção.

O *corpus* que aqui será apresentado passou por vários ciclos de “seleção-análise-revisão”. Começamos por compartilhar aqui algumas das principais dificuldades relacionadas à seleção do *corpus* e que demandaram esse processo de revisão cíclica do mesmo. Os projetos de lei podem ser pesquisados a partir de palavras-chave, mas não é possível saber de antemão quais palavras ou frases-chave permitem uma seleção representativa de projetos que digam respeito à criminalização de movimentos sociais e protestos ou à defesa desses contra criminalizações. Duas razões em especial dificultam

⁶ Apesar de a metodologia poder ser nomeada como um estudo de casos cruzados, é preciso pontuar que, uma vez que no presente trabalho não procuramos relações causais, os casos não foram selecionados em decorrência de variáveis dependentes ou variáveis independentes, como é feito em muitos estudos cruzados. Tampouco orientamo-nos por uma amostragem aleatória de casos, mas sim a partir da construção de um corpus empírico, como discorreremos abaixo.

ainda mais essa pesquisa por palavras-chave: (1) muitas vezes a intenção de criminalização de movimentos sociais é velada, além de que em alguns casos não é uma intenção direta do projeto, mas uma consequência previsível de sua aprovação; (2) as palavras-chave “manifestações” e “protestos”, que seriam sem dúvida muito úteis nesse assunto, são também termos jurídicos, de modo que pesquisar através delas nos conduzia a um número de resultados inviável para a análise.

Diante desses desafios, agimos da seguinte maneira: partimos de uma lista de projetos de lei levantada pela ONG Artigo 19 e que, de acordo com a organização, colocariam em risco a existência de protestos. Conforme informado pela organização, tal lista foi elaborada por meio da coleção de denúncias feitas por ativistas e recebidas pela organização⁷. Ou seja, essa lista é uma seleção incompleta e, possivelmente, projetos relevantes estariam de fora pelo simples fato de não terem sido denunciados a essa organização. Além do mais, essa seleção não abarcava projetos já arquivados, nem aqueles anteriores a 2013 e posteriores a 2019. De todo modo, a seleção da ONG já era bem numerosa (71 proposições legislativas) e muito relevante, trazendo várias formas diferentes pelas quais movimentos sociais, protestos e ações coletivas de maneira geral poderiam ser criminalizados no Brasil.

A partir de uma análise do material da Artigo 19, identificamos quatro formas de criminalização mais numerosas nesses processos: (1) relacionar táticas típicas de protestos a terrorismo ou por vezes acusar movimentos sociais explicitamente de organizações terroristas; (2) criminalizar o bloqueio de vias; (3) criminalizar a “ocupação” ou “invasão”, de propriedade pública ou privada; (4) aumento de pena ou de recursos para a polícia penalizar e prevenir a desordem e aquilo que é chamado de vandalismo, responsabilizando movimentos sociais por tais atos. Dada a dificuldade de atingir um número de resultados viável para a análise nas buscas, chegamos em quatro elaborações específicas de palavras-chave com base nessas quatro formas de criminalização que nos permitiram a encontrar mais projetos⁸:

- a. Bloqueio de Vias OU "Obstrução de Vias" OU "bloqueio de via" OU "Bloqueios de via" OU "Bloqueios de via"

7 Comunicação pessoal

⁸ Para além dos tipos “projetos de lei” e “projetos de emenda constitucional”, presentes no banco da Artigo 19, ampliamos a pesquisa para requerimentos, medidas provisórias e projetos de decretos legislativos.

- b. ("Movimento Social" OU "Movimentos Sociais" OU Protesto OU Protestos) E (Terrorismo OU Terroristas OU Terroristas OU Contraterrorismo OU Contraterrorista OU Contraterroristas)
- c. (Invasões OU Ocupações) E ("Movimentos Sociais" OU "Movimento Social")
- d. (Vandalismo OU desordem OU "Incolunidade pública") E ("Movimentos Sociais" OU "Movimento Social" OU "protestos" OU "manifestações")

Para ampliar e atualizar essa lista, valemo-nos da plataforma SIGALEI⁹ que permite coletar e analisar proposições legislativas simultaneamente da Câmara Federal, do Senado e do Congresso Nacional. A partir dessas pesquisas, prosseguimos em cinco passos. (1) Primeiro descartamos os projetos cujas ementas evidenciavam tratar-se de assuntos completamente diferentes e selecionamos os que, ao contrário, tinham impacto mais direto no nosso tema de interesse. (2) Em seguida, lemos os projetos que não puderam ser claramente compreendidos por meio da ementa e selecionamos os que compreendemos que poderiam ameaçar ou que defendiam movimentos sociais. (3) Unimos os projetos encontrados e os da Artigo 19 em uma lista no *Excel*, lemos cada um inteiramente e descartamos aqueles sem relevância ou muito pouco relevantes¹⁰. (4) Com auxílio da plataforma Sigalei, observamos os projetos apensados aos já selecionados e fizemos o mesmo processo com os que ainda não estavam inclusos. (5) Por fim, incluímos também os pareceres já registrados dos projetos (quando existentes), a fim de observar os embates argumentativos entre os parlamentares, já que o intuito da dissertação é observar *a disputa* pela legitimidade de movimentos sociais e protestos. Ao final desses cinco passos, contávamos com 199 documentos.

Com essa seleção iniciamos a leitura mais detalhada e a análise de conteúdo dos projetos, detalhada no próximo tópico. Esse processo de leitura e codificação demandou mais algumas revisões do corpo empírico, como a adição de alguns projetos mencionados em texto pelos parlamentares, novos pareceres e a subtração de alguns projetos que se desviavam muito do tema. A partir da primeira análise desse material fizemos o teste de confiabilidade para então prosseguir à análise definitiva. O corpo empírico definido e submetido a essa análise final contém ao todo 180 documentos legislativos do período de 1990 a 2021.

9 Ver: <https://www.sigalei.com.br/>

10 É pertinente mencionar que, além da ampliação, alguns poucos projetos do banco da Artigo 19 foram retirados também nesse processo por versarem mais sobre outros temas do escopo de atuação da agência.

1.2.2 - Análise de conteúdo

Os 180 documentos foram lidos, agregados em *clusters*¹¹, brevemente contextualizados e por fim foram submetidos à Análise de Conteúdo, abordada nesse subtópico. Trata-se de um método mais comumente utilizado na análise de conteúdos midiáticos, jornalísticos e propagandísticos, mas principalmente voltados à comunicação política (Sampaio, Lycarião, 2018). A análise de conteúdo aqui proposta se inspira na abordagem de enquadramento, ou *framing* (Goffman, 1974; Benford, Snow, 2000). Tal abordagem parte também de pressupostos construtivistas e considera que os textos mobilizam diferentes estoques culturais que indicam como as informações enunciadas devem ser interpretadas e analisadas (Van Gorp, 2007). Como resume Baldwin Van Gorp:

O propósito de uma análise de *framing* não é tanto avaliar o impacto de elementos soltos em um texto, mas avaliar o impacto dos fenômenos culturais implicitamente presentes transmitidos por todos esses elementos como um todo e relacioná-los com os processos dinâmicos nos quais a realidade social é construída (2007, p. 73- tradução própria¹²)

Na presente pesquisa, buscamos pelos sentidos de democracia nos documentos utilizados na comunicação entre parlamentares do poder legislativo nacional brasileiro, e, portanto, essa abordagem se faz especialmente útil. A abordagem de *framing* não se resume a identificar como determinado enunciador emoldura determinado tópico (Van Gorp, 2007, p. 61), mas volta-se à identificação de um estoque cultural compartilhado em um diálogo. Com essa perspectiva e aliados à percepção da democracia como um significativo vazio atravessado pela combinação de múltiplas dimensões, buscamos, através de um processo de codificação das justificativas dos projetos de lei, identificar a inserção das discussões dos textos em diferentes eixos do debate democrático. Dessa forma, almejamos atingir um olhar mais nuançado sobre os diferentes ‘estoques culturais’ relativos aos sentidos de democracia envolvidos na disputa pela legitimidade de protestos e movimentos sociais.

O processo de codificação dos textos nesses diferentes eixos foi baseado em uma taxonomia própria que subdivide o debate democrático em cinco eixos. A definição desses eixos se baseou em categorias dos trabalhos de Diamond e Morlino (2004) e

¹¹ Os *clusters* serão apresentados e justificados no próprio capítulo 4, da análise empírica.

¹² “the purpose of a frame analysis is to assess not so much the impact of loose elements in a text but the impact of the implicitly present cultural phenomena conveyed by all these elements as a whole and to relate them to the dynamic processes in which social reality is constructed”

Mendonça (2018), mas reelaboradas a partir de uma revisão da literatura sobre teoria democrática, apresentada no próximo capítulo, e a partir do processo de codificação – análise - recodificação. No quadro abaixo expomos esses eixos, que podem ser melhor compreendidos no capítulo dois e no livro de códigos da dissertação (Anexo I):

Quadro 1 - Eixos Estruturadores dos sentidos de democracia.

Eixo 1	Participação e Autogoverno
Eixo 2	Legalidade, Império da Lei e Ordem
Eixo 3	Accountability e monitoramento e transparência
Eixo 4	Igualdade e direitos fundamentais
Eixo 5	Contestação, liberdade de expressão e pluralismo.

Elaboração: Autor.

A observação das variações internas de cada eixo mobilizado, a fim de compreender melhor os *framings*, deu-se a partir da análise dos *clusters* em relação com a literatura e com os dados quantitativos da codificação. Obviamente, esta taxonomia não encerra e nem dá conta da totalidade das discussões democráticas, tanto por ter sido elaborada para os fins desta pesquisa, quanto pelas próprias limitações do autor. Além do mais, é um pressuposto de uma análise de enquadramento que existem mais *frames* do que os que são codificados ou encontrados no material (Van Gorp, 2007, p. 63). No capítulo seguinte discorreremos mais sobre cada uma das categorias e o livro de códigos vai em anexo à dissertação. Além dessa codificação dos sentidos de democracia nas justificativas, os documentos foram classificados de acordo com suas posições perante protestos e movimentos sociais, e também foram codificadas as leis sujeitas a alterações nos projetos. Essas duas outras codificações envolveram, para além das justificativas, o teor da lei.

Conforme pontuam Sampaio e Lycarião (2018), a análise de conteúdo possui três princípios básicos: validade, confiabilidade e replicabilidade. A replicabilidade da presente pesquisa está garantida pela disponibilização do material e do livro de códigos em link no google drive, bem como pela descrição detalhada dos procedimentos realizados. A validade, referente à qualidade dos instrumentos utilizados na avaliação do material, isto é, dos códigos e definições que orientam a codificação, é almejada por meio do estudo das teorias e debates democráticos envolvidos nessa construção e também na realização de pré-testes de codificação com uma parte do material, que permitiu a

reformulação do livro de códigos até que as categorias dessem conta do material, isto é, que houvesse poucas situações em que os textos demandassem um código ainda não colocado, e que houvesse pouca ambiguidade entre as regras e categorias utilizadas. No caso, a finalização das categorias visou evitar ao máximo sobreposições entre os eixos estruturantes da democracia, conforme poderá ser observado no próximo capítulo. A confiabilidade da análise dos Sentidos de Democracia foi perseguida a partir da realização de testes de confiabilidade¹³ com o orientador dessa dissertação, fundamentados nas orientações do artigo “Eu Quero Acreditar” (Sampaio, Lycarião, 2018). Os testes foram realizados com as cinco categorias dos sentidos de democracia com 50 documentos (28% do corpo empírico), até que a comparação entre as codificações dos dois codificadores atingiu o coeficiente alpha Krippendorf¹⁴ próximo ao valor de 0,667, aceitável para variáveis experimentais e estudos em fase de teste (p. 38)¹⁵.

1.2.3- Análise dos *clusters*

Como colocado ao início desse subtópico, a diferença entre o estudo de caso e o estudo de casos cruzados é a intensidade. Sem dúvida, estudar e contextualizar intensamente cada um dos 180 documentos, seus proponentes e circunstâncias de proposição seria inviável. Por outro lado, os resultados da codificação por si só, sem uma compreensão do contexto e dos autores dos projetos, não seriam suficientes para compreender a disputa pela legitimidade de movimentos sociais e protestos e tampouco os sentidos de democracia tensionados nesse processo. A solução que foi encontrada ao longo do processo de leitura e codificação foi subdividir os casos em 5 *clusters*, quais

¹³ As pesquisas que se valem da análise de conteúdo usualmente ancoram sua confiabilidade em testes de codificação nos quais avalia-se, a partir de fórmulas matemáticas disponíveis nos próprios softwares de codificação, o quanto os resultados seriam diferentes se realizados com o mesmo livro de códigos por outro pesquisador ou pesquisadora treinado. Se a variação da codificação for mínima, há confiabilidade, se ela for alta, deve-se reformular o livro de códigos e explicitar melhor o que é que se encaixa em cada categoria. É importante pontuar que com isso não se almeja apenas distanciar o pesquisador do objeto e retirar possíveis vieses na codificação, mas também garantir uma padronização de codificação que a deixe menos vulnerável a fatores externos, como por exemplo o cansaço na codificação (Sampaio, Lycarião, 2018).

¹⁴ O coeficiente Alpha de Krippendorf é um dos três índices estatísticos voltado a comparar concordância em codificações mais disseminados em testes de confiabilidade (Sampaio, Lycarião, 2018).

¹⁵ Os resultados para cada eixo foram os seguintes: Eixo 1- 0,654; Eixo 2- 0,648; Eixo 3- 0,753; Eixo 4- 0,841; Eixo 5- 0,753. O cálculo foi feito através do site drfreelon.org/utills/recallfront.

sejam: (1) Lei de Segurança Nacional; (2) Lei Antiterrorismo; (3) Regulamentação de Protestos; (4) Atividade Policial e (5) Ocupações.

A partir desse agrupamento em *clusters* foi possível contextualizar e compreender a interrelação entre os documentos para, então, em diálogo com os resultados da codificação empreendida, mapear a disputa pela legitimidade de movimentos sociais, protestos e ações coletivas de maneira geral na democracia brasileira no âmbito do legislativo nacional. A partir disso, foi possível refletir sobre os deslocamentos e tensões dos sentidos de democracia imbricados nessa disputa. Uma vez exposto o percurso metodológico que deu origem a esse trabalho, exploraremos agora a percepção que balizou a pergunta da pesquisa e a metodologia dessa dissertação: a multidimensionalidade e os deslocamentos do termo democracia na história e na teoria.

2- CAPÍTULO 2 - SENTIDOS DE DEMOCRACIA

Uma das primeiras defesas da democracia, o discurso de Péricles em 430 a.C., transcrito por Tucídides já atestava a quantidade de significados contidos no termo:

Nela [na democracia], enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. Conduzimo-nos liberalmente em nossa vida pública, e não observamos com uma curiosidade suspicaz a vida privada de nossos concidadãos, pois não nos ressentimos com nosso vizinho se ele age como lhe apraz, nem o olhamos com ares de reprovação que, embora inócuos, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis, especialmente àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos (Tucídides, 2001, p. 155).

Vê-se, aqui, que a democracia não significa apenas um governo da maioria do povo, mas um governo em que há liberdade, igualdade perante a lei, tolerância, em que há respeito e obediência à lei e à autoridade, em que há a procura do bem comum, em que as posições no governo decorrem do mérito dos cidadãos, e em que há proteção dos oprimidos.¹⁶

A percepção da multidimensionalidade do termo democracia ao longo da história moveu a Ciência Política a propor diversos modelos de democracia que dessem conta de definir os seus contornos. O termo democracia não somente abarca muitas dimensões, como também muitos conflitos e divergências em seu entorno, sejam eles teóricos ou políticos. Conforme coloca Moisés, “em si mesmo, o conceito de democracia envolve diferentes conteúdos, formulados e articulados no longo processo histórico de sua formação, os quais resultaram na variedade de significações que ele tem hoje” (2010, p. 276). Procuramos deixar claro na metodologia, que essa dissertação não se baseia em uma definição, modelo ou sentido específico da democracia em meio a essa disputa e nem se propõe à construção de parâmetros para avaliar discursos, países ou instituições como menos ou mais democráticos. O objetivo aqui é compreender melhor essa disputa de sentidos no contexto específico brasileiro da Nova República e no entorno das

16 É evidente que o discurso se choca com a realidade da democracia grega aos nossos olhos contemporâneos, visto que ela era restrita a poucos sujeitos nativos, do sexo masculino, e visto que havia escravidão. De todo modo, é interessante perceber a quantidade de significados que a ampararam em uma de suas primeiras defesas registradas.

controvérsias relativas à legitimidade ou ilegitimidade das ações de movimentos sociais. Este capítulo volta-se a explorar, histórica e teoricamente, essa multidimensionalidade, bem como as diferentes disputas e transformações ocorridas com a ideia de democracia, para então contextualizar e fundamentar a nossa proposta de compreender esses debates por meio de cinco eixos estruturantes, apresentados em sequência. Na primeira seção, faremos esse breve apanhado histórico e na segunda a construção dos cinco eixos.

2.1 - A democracia, sua multidimensionalidade e seus deslocamentos: um breve histórico

O consenso no entorno da desejabilidade da democracia, seja lá o que ela signifique, é recente na história da humanidade (Held, 1987; Avritzer, 2000; Runciman, 2018; Rosanvallon, 2008; Huntington, 1994) e, sem dúvida, o consenso de sua desejabilidade aumentou a sua elasticidade (Mouffe, 2014, Rancière, 2015). Não obstante, as divergências relacionadas ao seu significado antecedem esse consenso, e a multidimensionalidade dele remonta à Grécia antiga, como visto no discurso de Péricles. Segundo David Held, *demokratia*, o “governo” do “povo”, guarda mais ambiguidades do que pode parecer à primeira vista e permite inúmeras concepções conflitantes entre si (Held, 1987, p. 2). Quem e o que é o “povo”, afinal? Que tipo de participação se espera dele? E o que é “governar”? E qual a amplitude e os limites da esfera de ação do governo? O que ele pode e o que ele não pode fazer? Nos três subtópicos seguintes traçaremos um breve histórico dessas disputas. No primeiro, as abordaremos desde o reaparecimento dos ideais democráticos ao consenso da desejabilidade da democracia; no segundo abordaremos as disputas pelo sentido de democracia no século XX e no terceiro nos ateremos ao período mais recente que, em nossa perspectiva, vai do consenso no entorno da democracia liberal à atual crise da mesma.

2.1.1 - Do reaparecimento dos ideais democráticos à consolidação da democracia liberal

O reaparecimento dos ideais democráticos nos séculos XVII, XVIII e XIX já apresentava disputas sobre o que o termo democracia implicava. David Held (1987) identifica três grandes modelos distintos que antecedem a disseminação da democracia pelo mundo no século XX: (1) a “democracia protetora”; (2) a “democracia desenvolvimentista” e (3) a “democracia direta e o fim da política”. O termo “democracia protetora” também é utilizado na taxonomia de MacPherson (1978) e por Mendonça e

Cunha (2018), e diz respeito, sobretudo, ao desenvolvimento do liberalismo e ao que congrega as bases do que hoje nomeamos “democracia liberal”: a ideia de instituições que limitem e distribuam os poderes do Estado, que separem o Estado dos governantes e dos governos e que evitem o nascimento de tiranias e de arbítrios. É no bojo dessa construção também que se forma a noção de democracia representativa, na qual as eleições se voltam a escolher os governantes e desempenham um papel de contê-los, para além (e até mais enfaticamente) do que de viabilizar alguma forma de autogoverno. O leque de autores clássicos envolvidos nesse primeiro modelo é amplíssimo, e passa por Maquiavel, Locke, Madison, Tocqueville, entre outros. Vale pontuar que os componentes da “democracia protetora”, apesar de serem tratados contemporaneamente como indispensáveis a regimes que se queiram democráticos, nem sempre são colocados como equivalentes à democracia. Na realidade, muitas vezes as instituições do liberalismo são colocadas como complementos ou mesmo freios à democracia. Os perigos da tirania da maioria ou da conversão da democracia em tirania pelas próprias mãos do *demos* são temas centrais nas obras de Tocqueville (2012) e nos Artigos Federalistas (Madison, Hamilton, Jay, 1993), por exemplo, e fundamentam a necessidade de tais instituições. Giovanni Sartori (1994), já no século XX, argumenta que democracia e liberalismo não se equivalem, mas são entidades complementares. Por fim, Rosanvallon (2008) opta por diferenciar o desenvolvimento da democracia, enquanto soberania do *demos* e exercício de poder por meio do voto, da contrademocracia, que estaria justamente relacionada às instituições (denominadas por ele de contrapoderes), que permitem o controle e o limite dos governantes pelos governados.

Para além da preocupação de se evitar a tirania, pode-se identificar em parte da teoria democrática uma preocupação com o desenvolvimento moral e social dos indivíduos, aliada a uma defesa de que a participação dos cidadãos na política é o melhor meio para isso, e ainda aliada a uma percepção de que o Estado deve atuar para mitigar ou não permitir desigualdades que possam ferir a liberdade de alguns indivíduos em detrimento de outros. Tais preocupações são agregadas por muitos autores como “democracia desenvolvimentista” e tem entre seus principais precursores Rousseau, Wollstonecraft e John Stuart Mill (Held, 1987; Miguel, 2005; MacPherson, 1978; Elster, 1997)¹⁷. Por fim, cabe identificar as influentes discussões advindas da tradição marxista

¹⁷ Para Miguel (2005), o modelo ‘desenvolvimentista’ de Held aparece também na obra de John Elster (1997) com o nome de ‘democracia participativa.’.

para a teoria democrática, que desloca o Estado do centro da reflexão política, desacredita a possibilidade de um Estado neutro e almeja o fim das classes sociais. Trata-se de uma corrente que, grosso modo, só vê a possibilidade da democracia ser ‘real’ quando não houver exploração e desigualdade política ou econômica, independentemente das instituições que houver. Para Rancière, o pensamento marxista sobre a democracia liberal, ao identificar que boa parte das instituições de contenção à democracia tinham como finalidade não a proteção contra a tirania, mas a defesa da ordem proprietária, estabeleceu um padrão de pensamento sobre o regime ainda muito presente:

as leis e as instituições da democracia formal são as aparências por trás das quais e os instrumentos com os quais se exerce o poder da classe burguesa. A luta contra essas aparências tornou-se então a via para uma democracia ‘real’, uma democracia em que a liberdade e a igualdade não seriam mais representadas nas instituições da lei e do Estado, mas seriam encarnadas nas próprias formas da vida material e da experiência sensível (2015, p. 9).

Feito esse breve panorama da multidimensionalidade da democracia desde o seu reaparecimento na Europa do século XVII, concentrar-nos-emos agora nas discussões que, ainda que muitas vezes fundamentadas nas experiências e leituras dos séculos anteriores, marcaram o século XX.

2.1.2 – A teoria democrática no século XX.

Segundo Santos e Avritzer (2002), enquanto na primeira metade desse século a discussão se dava ainda no entorno da desejabilidade da democracia, na segunda metade, as discussões se aprofundaram no entorno de (1) qual é a sua forma, (2) o quanto ela é compatível ou incompatível com o capitalismo ou com o socialismo e (3) quais as condições necessárias para o seu desenvolvimento (p. 40). Ou seja, a discussão se voltou cada vez mais aos sentidos da democracia e cada vez menos ao quanto ela é ou não desejável. Esse processo é pontuado por vários marcos, e sem dúvida uma obra marcante na divisa das duas metades do século XX foi o livro de Schumpeter “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1996 [1942]), que consolidou o chamado elitismo democrático. Com uma forte influência de Max Weber e dos elitistas do começo do século, Schumpeter coloca a existência de uma elite que governa e uma maioria que é governada como algo inescapável, principalmente nas sociedades contemporâneas de grandes Estados e de massas. A partir disso, o pensador contesta boa parte das expectativas, promessas e ideais da teoria democrática, defendendo que ela não seja mais vista por suas substâncias (a ‘vontade popular’ e o ‘bem comum’), mas sim pela sua forma

(um método competitivo de escolha de governantes). A chamada definição minimalista marcou profundamente a teoria democrática e ecoa nas obras de diversos teóricos renomados posteriores a ele, tais como Norberto Bobbio, Adam Przeworski, Samuel Huntington, Giovanni Sartori, Anthony Downs, entre outros. Apesar da significativa redução da multidimensionalidade do termo proposta pela definição minimalista, ainda podem ser observadas algumas dimensões no debate. Mesmo que um regime democrático resume-se a um regime em que há a ‘competição livre pelo voto livre’, ou, nos termos de Przeworski, a um regime em que governantes deixam o poder quando perdem eleições (1994), o que é necessário para tanto não se restringe à existência de eleições. Para que as eleições sejam consideradas livres, uma série de instituições e ideias herdadas do liberalismo são necessárias: pesos e contrapesos, divisão de poderes, liberdade de expressão, direitos individuais, sufrágio universal, voto secreto etc. A própria análise de Przeworski e colaboradores (2000) das democracias se baseia em três dimensões (cada uma delas contendo vários subitens), para determinar os países como mais ou menos democráticos – quais sejam: (1) legalidade/despotismo¹⁸; (2) autonomia/heteronomia¹⁹ e (3) competitividade eleitoral²⁰.

Outra corrente muito influente nas disputas pelos sentidos de democracia no século XX foi o pluralismo hegemônico, no qual um autor de grande influência foi Robert Dahl. O norte-americano herdou parte do elitismo democrático, mas pode ser melhor identificado como um pluralista, na medida em que permite uma expansão dos requisitos e objetivos da democracia, e na medida em que admite a possibilidade de maiores influências do *demos* sobre o governo por meio de grupos organizados. Como sintetiza Miguel, para os pluralistas “Se não podemos contar com o governo do povo ou mesmo com o governo da maioria, podemos ao menos ter um sistema político que distribua a capacidade de influência entre muitas minorias.” (2005, p. 11).²¹ É interessante passar

¹⁸ Essa dimensão refere-se ao quanto os governantes e o Estado respeitam e cumprem as leis que promulgam e o quanto agem arbitrariamente.

¹⁹ Essa dimensão refere-se ao quanto os governados têm poder para transformar as leis que os governam

²⁰ Por fim, essa dimensão aborda o quanto há de possibilidades de alternância de poder.

²¹ Cabe pontuar aqui que enquanto na taxonomia de David Held o pluralismo é distanciado do elitismo democrático e colocado como mais próximo ao marxismo, nas taxonomias de Miguel e Elster o elitismo democrático e o pluralismo são agregados em um mesmo modelo Liberal-Pluralista. Além disso, existem disputas entre diferentes autores como William Connolly, Claude Leffort e Chantal Mouffe, Ernesto Laclau, dentre outros, que contestam os limites do pluralismo hegemônico e propõem um pluralismo radical. Ainda nesse tópico trataremos melhor desse ponto.

aqui pela ideia de Poliarquia de Dahl (1997), desenvolvida para permitir uma análise “mais realista” da democracia que, não obstante, mantivesse os ideais de participação e alguns aspectos vistos como substanciais na análise elitista. O autor centraliza a análise das poliarquias em dois parâmetros principais: (1) possibilidades de oposição e (2) possibilidades de participação. Como requisitos mínimos de uma poliarquia para atender suficientemente a ambos os parâmetros, o autor coloca: (1) Dirigentes eleitos; (2) Eleições livres, justas e frequentes; (3) Liberdade de expressão; (4) Fontes alternativas de informação; (5) Cidadania Inclusiva e (6) Autonomia de associação.

Por volta dos anos 1960 e 1970, movimentos sociais voltaram a ocupar as ruas na Europa e nos Estados Unidos e uma série de atores e de teóricos - com propostas muito distintas entre si – balançaram fortemente a hegemonia dos modelos elitistas de democracia que vigorava pelo menos desde os anos 1940 (Avritzer, 2000; Avritzer, Santos, 2002; Macpherson, 1978; Pateman, 1992). De maneira geral, as correntes que se opuseram à hegemonia elitista compartilhavam um anseio para recolocar as questões relativas ao exercício de poder pelo povo na teoria democrática e uma insatisfação com as democracias centradas nas eleições. A seguinte síntese de Held reforça a centralidade dessa discussão na disputa de sentidos da democracia:

A história do embate de posições é a arena onde concentra-se a luta para determinar se a democracia significará algum tipo de poder popular (uma forma de vida na qual os cidadãos estarão engajados em autogoverno e autorregulamentação) ou em ajudar no processo de tomada de decisões (um meio de legitimar as decisões daqueles eleitos para o poder - os "representantes" - de tempos em tempos) (Held, 1997- p. 3).

Parte relevante das teorias contra-hegemônicas formaram o que hoje se chama a Teoria Deliberativa, que enfatizou a importância de processos de embates argumentativos públicos em uma democracia, em detrimento da ênfase decisionística, que orientava a concepção elitista (Avritzer, 2000). Para Avritzer (2000), o influente pensamento do jurista John Rawls acerca da necessidade de se argumentar sobre as diferenças de pressupostos na construção de uma concepção de justiça marcou uma espécie de transição do pensamento decisionístico para o argumentativo. No entanto, foi a partir do desenvolvimento teórico de Habermas que essa corrente se concretizou, como resume Motta:

Amparada pela obra de Habermas (1962, 1987, 1992), a deliberação se construiu defendendo que a legitimidade democrática se baseia em processos contínuos de justificação do exercício do poder e em processos de formação da vontade dos cidadãos vinculados ao embate discursivo público, que valoriza a

capacidade de escuta e o engajamento para o provimento de razões diante das questões de interesse coletivo (2021, p. 20)

Esse movimento teórico fez parte da chamada “virada argumentativa”, que marcou o percurso histórico das ciências humanas e, na teoria democrática, permitiu que a democracia pudesse ser compreendida não apenas como um procedimento ou uma substância, mas como uma “gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade (...) historicamente determinada” (Santos, Avritzer, 2002, p. 51), por meio da qual há um exercício de poder coletivo no e pelo Estado. Como resumem Santos e Avritzer sobre o pensamento de Cohen, um dos expoentes da teoria deliberativa:

o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem de ser, como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais (Cohen, 1997: 412, apud Santos, Avritzer, 2002, p. 53)

Para além de Habermas, é importante ressaltar o papel de outros teóricos no desenvolvimento e consolidação da teoria deliberativa. Cohen e Bohman tiveram grande importância na articulação e desenvolvimento teórico de espaços institucionalizados de deliberação e sua operacionalização (Avritzer, 2000; Faria, 2000). A teoria deliberativa se desenvolveu e se consolidou nas décadas seguintes trazendo desdobramentos teóricos em distintas direções. Notou-se uma tentativa de aproximação “do real” (Faria, 2010) e distanciamento da normatividade, seja pelo desenvolvimento de pesquisas empíricas voltadas a avaliar processos deliberativos, seja pelas transformações da própria teoria no sentido de torná-la menos idealista. Nesse movimento, Faria (2010) enaltece o papel de diferentes teóricos: Jane Mansbridge proporcionou uma aceitação maior do conflito de interesses e do papel das paixões em deliberações, Robert Goodin pontuou que a deliberação em grande escala inevitavelmente passa pela delegação; e Caroline Hendriks enalteceu que as pessoas participam de deliberações em múltiplos espaços simultaneamente. Tais autores contribuíram para o desenvolvimento da noção de “Sistemas Deliberativos” voltada a oferecer uma compreensão mais ampla da democracia à luz da deliberação (Motta, 2021). Vale mencionar também a influência de Dyrzek, que ao longo de sua obra reforça a defesa de que a deliberatividade não deve ser pensada unicamente em fóruns formais, mas também em ambientes não institucionalizados.

Ainda em relação à virada argumentativa e ao aumento das contraposições à noção elitista da democracia e com algumas proximidades e sobreposições com o deliberacionismo, é preciso reconhecer a relevância que tiveram as correntes

participacionistas, perpetradas sobretudo por Pateman (1992) e Macpherson (1978). Elas voltaram-se especialmente para uma ampliação dos momentos em que os cidadãos comuns dispõem de poder efetivo de decisão, procurando também por uma ‘democratização do cotidiano’ (Miguel, 2005). As correntes participacionistas questionam a naturalização da apatia nas sociedades democráticas por parte das teorias liberais (Miguel, 2017) e retomam ideias e ideais de Rosseau e de John Stuart Mill enaltecendo o quanto processos participativos podem ser pedagógicos e contribuírem para a formação de cidadãos mais ativos e envolvidos na política (idem). Vale frisar aqui que a teoria deliberativa e a participativa guardam suas diferenças, embora tenham surgido em um momento próximo e embora tenham sido e possam ser articuladas conjuntamente por muitos teóricos e atores sociais, como ocorreu no próprio desenvolvimento de inovações democráticas voltadas à deliberação e à participação (idem). Dentre as principais diferenças, destaca-se justamente o quanto a teoria participativa enaltece a importância do processo (e do poder) de decisão para o envolvimento e a educação política dos participantes (idem).

Por fim, voltamo-nos às teorias que, também iniciadas nesse contexto de questionamento do elitismo democrático, visaram romper os contornos institucionais de democracia e propor um entendimento agonístico dela, em que os conflitos e dissensos a respeito de visões de mundo e de formas institucionais também são considerados legítimos. Essa ênfase em um entendimento para além das instituições também se faz presente em formulações participacionistas e em parte da teoria deliberativa, mas os autores voltados mais centralmente a essa valorização dos conflitos extrainstitucionais podem ser identificados como pluralistas radicais ou pluralistas críticos (Cunningham, 2009; Schlossberg, 2017), e entre os principais nomes estão William Connolly, Chantal Mouffe, Ernesto Laclau, Claude Lefort e entre outros. Se o desenvolvimento do pluralismo clássico abordado previamente significou uma ampliação da definição mínima da democracia a fim de permitir uma compreensão mais aberta e menos elitista dela, na qual a participação dos governados ultrapassa a simples escolha eleitoral, por outro lado, a democracia, na visão dos pluralistas radicais, continuou a preservar privilégios e a suprimir a diversidade social ao deslegitimar o que ocorre fora das instituições ou o que as questiona.

A principal questão que atravessa as discussões do pluralismo é a lida com os inexoráveis conflitos e antagonismos sociais. Enquanto no elitismo democrático, a partir

de uma visão da sociedade inevitavelmente dividida em oligarquias (Miguel, 2014), há uma busca de acomodar os conflitos entre as elites em eleições periódicas e competitivas, no pluralismo clássico, a partir de uma visão mais ampla de grupos de interesse, a acomodação desses conflitos se dá por uma gama mais diversificada de instituições e pressupostos. Não obstante, para os pluralistas radicais, a legitimidade do conflito social é o que define a democracia, e essa acomodação do conflito em instituições de certa forma continua a negá-lo (Mouffe, 2014; Leffort, 1983). Além disso, para os mesmos, o pluralismo clássico manteve um forte viés ao desconsiderar as enormes desigualdades de força e recurso entre diferentes grupos de interesse para se fazerem ouvidos e presentes nas instituições da democracia e nas tomadas de decisão (Schlossberg, 2017). Um dos principais nomes do pluralismo radical, William Connolly, apontou em 1969 que o pluralismo clássico é enviesado na medida em que as instituições privilegiam a participação de certos grupos e não oferecem proteções para minorias subrepresentadas.

Para os fins do presente trabalho, é interessante ressaltar o quanto essas contraposições à hegemonia elitista relacionaram-se à atuação de associações e movimentos sociais em países com histórico de colonização, na chamada terceira onda da democracia. Enquanto, por um lado, autores próximos ao elitismo teorizaram, em decorrência do aumento da atuação de movimentos sociais na esfera pública, sobre os riscos de uma sobrecarga das democracias (Huntington, Crozier, Watanuki Brittan 1975; Nordhaus 1975, King 1976, *apud* Ranciere, 2015); de outro, autores que são situados nessas outras correntes argumentaram sobre a necessidade de se ampliar ou intensificar a democracia. Avritzer e Santos pontuam: “Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.” (2002, p. 53).

No âmbito das teorias de movimentos sociais é interessante observar também a influente proposição de Charles Tilly de compreender a democratização ou a desdemocratização de determinada nação “na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos se demonstram por meio de consultas mutuamente vinculantes, amplas, iguais e protegidas” (2007, p. 45). Ou seja, a questão da legitimidade da atuação de movimentos sociais esteve intimamente relacionada às transformações e disputas dos sentidos de democracia no final do século XX e, portanto, é pertinente observar novamente essa questão no contexto em que essa legitimidade tem sido mais

intensamente posta em questão. É preciso pontuar, porém, que, apesar de essas distintas visões terem se contraposto aos limites da democracia liberal, a maioria delas acabou por advogar mais uma expansão ou, nos termos de Santos e Avritzer (2002), uma ampliação do cânone democrático, um conjunto de valores, instituições e práticas que deveriam ser *acrescidos* aos procedimentos, instituições e bases da democracia liberal para torná-la mais democrática, do que visões radicalmente diferentes do que deve ser a democracia (Faria, 2010; Miguel, 2017; Tavares, 2008). É por essa razão que finalizamos este tópico indicando que, a despeito das distintas visões da democracia e da ascensão de visões contrapostas ao elitismo democrático, pode ser observada uma consolidação da democracia liberal ao final do século XX.

2.1.3 – Do consenso à crise da democracia

O fim da União Soviética provocou mudanças significativas no debate sobre a democracia. Por um lado, a famigerada tese do “fim da história” (Fukuyama, 1989) refletia uma ideia de que os contornos da democracia liberal então definida estavam seguros e que os sentidos de seu aprimoramento para as próximas décadas estavam dados. Por outro, muitas críticas se ergueram a essa tese argumentando, inclusive, que o amplo consenso da democracia-liberal na teoria democrática hegemônica e a ascensão do neoliberalismo acabariam por produzir deformações radicais em seus sentidos. Atualmente, há uma difundida percepção de que a democracia passa por uma crise no Brasil e no mundo (Levitsky e Ziblatt, 2018; Castells, 2018; Runciman, 2018; Abranches et al, 2019, Avritzer, 2016, 2019), mas as leituras sobre a crise são tão diversas e conflitantes quanto os sentidos de democracia. Neste trabalho, partilhamos das percepções de Luiz Felipe Miguel de que o consenso sobre a democracia do final do século XX escondia uma “profunda divergência quanto ao sentido da democracia” (2005, p. 5) e exploraremos neste tópico algumas leituras que relacionam a atual instabilidade democrática ao cenário anterior, de suposto consenso no entorno do termo.

De maneira geral, a atual literatura sobre a crise da democracia busca compreender outras formas pelas quais as democracias findam no século XXI, a partir da percepção de que, na maioria dos casos, esse fim não segue a mesma fórmula do século XX, de golpes datados e espetaculares protagonizados por militares. O fim gradual das democracias contemporâneas, no entanto, pode ser abordado de diferentes maneiras, a depender dos sentidos da democracia envolvidos, e a depender da percepção do que é que a sustenta.

Por um lado, no *best-seller* “Como as democracias morrem”, por exemplo, Ziblatt e Levitsky (2016), a partir de uma abordagem mais institucionalista do assunto, identificam que a primeira causa da deterioração da democracia é o surgimento do espaço para que líderes autoritários sejam eleitos. Segundo eles, isso decorre principalmente do comportamento das elites políticas dos partidos, quando violam duas regras não escritas do jogo democrático: a *tolerância mútua* e a *reserva institucional*. Trata-se, portanto, de uma abordagem que tem a democracia definida estaticamente por um método de escolha de governantes, na qual são os partidos, tidos como *gatekeepers* do funcionamento desse sistema, que garantem a sua continuidade. Nessa perspectiva, nem o lugar dos movimentos sociais, por exemplo, e nem os sentidos partilhados sobre o que é a democracia têm grande relevância na explicação da crise.

Já na obra de David Runciman, “Como a democracia chega ao fim” (2018), há uma percepção mais ampla de que há uma crise não só nas instituições e procedimentos democráticos, mas na ideia de democracia. O autor ressalva que os golpes de Estado clássicos do século XX tampouco se davam do dia para a noite, em momentos espetaculares, pois eram resultantes de longos processos. O que diferenciaria os golpes e deteriorações democráticas do século XXI é que anteriormente havia um esforço por parte das forças que rompiam a democracia de deixar evidente que o que existia antes do golpe não existiria mais após a ruptura. Ou seja, que uma nova ordem se estabeleceu. Segundo Runciman, os golpes mais frequentes atualmente prezam por manter uma aparência democrática. Sobre a possível ruptura da democracia estadunidense no governo Trump, por exemplo, ele conclui “quando acontecer (se acontecer), não haverá consenso sobre o que terá acontecido” (Runciman, 2018, p. 66). Apesar desse ambiente nebuloso, Runciman ressalta sinais de uma deterioração da democracia, os quais estariam manifestos, dentre outras coisas, no crescimento do populismo, na incapacidade de os Estados serem soberanos perante os mercados financeiros e no papel cada vez mais passivo dos cidadãos na política. Para esse último aspecto, o autor sugere o surgimento de uma “democracia zumbi”, assim definida:

A ideia básica é que o povo se limite a assistir a uma representação em que seu papel é aplaudir ou negar o aplauso nos momentos apropriados. A política democrática se transformou num espetáculo elaborado, demandando um número cada vez maior de atores bem característicos para manter cativa a atenção do público (RUNCIMAN, 2018, p. 53).

Nota-se nesse diagnóstico que a crise se relaciona a uma transformação do que é a ‘política democrática’, ou seja, a um deslocamento do sentido da democracia no qual o papel da população no governo é cada vez mais restrito. Trata-se, portanto, de uma perspectiva mais adequada à compreensão dos sentidos de democracia em disputa nesse período de instabilidade. A percepção de que a crise atual diz respeito à própria ideia de que é democracia não se restringe à obra de Runciman, e vem sendo trabalhada por alguns outros autores relevantes na teoria democrática. No restante deste tópico, trabalharemos essa perspectiva a partir das obras de Rancière, Chantal Mouffe, Wendy Brown e Pierre Rosanvallon. Todos eles se propõem a compreender essa crise de maneira longa, atribuindo importância especial ao fim da União Soviética e à ascensão do neoliberalismo.

Chantal Mouffe (2000) já aponta desde o fim da União Soviética o surgimento de uma era “pós-política”, a partir da qual cresceu a crença na possibilidade de um consenso racional que resolveria os conflitos existentes nas sociedades democráticas. A pretensão de se retirar ou de se contornar os conflitos, em sua visão, comprometia profundamente a própria democracia enquanto uma forma de governo fundada na legitimidade do conflito. A autora parte de uma diferenciação entre a política (a ordem institucional) e o político (a dimensão do antagonismo de qualquer sociedade), para dizer que o suposto consenso celebrado com o fim da URSS e a consequente crise do socialismo enquanto uma alternativa na realidade despolitizava a democracia e transferia cada vez mais as decisões dos governos para instituições e procedimentos supostamente neutros, como as instituições financeiras, agências reguladoras e organismos de governança internacional. Esse suposto consenso, na visão pluralista radical de Mouffe, resultaria de um esforço identificável tanto nas visões agregacionistas e elitistas da democracia, quanto nas deliberativas²², de diluir os antagonismos inerentes às relações humanas, ou seja, de despolitizar a sociedade e a democracia (Mouffe, 2015).

De maneira semelhante a Mouffe, Rancière (1996) questiona a possibilidade daquilo que chama de “democracia consensual”, a ideia que se erigiu com a vitória sobre o “totalitarismo”, que expressa um contrato político “pelo qual os indivíduos e os grupos

22 É preciso ressaltar que o que move a crítica de Mouffe à teoria deliberativa é apontado por alguns deliberacionistas como uma compreensão equivocada da teoria deliberativa, que a vê erroneamente como cega aos conflitos, ao poder e às assimetrias presentes nas disputas democráticas. Mendonça, por exemplo, afirma categoricamente que “O modelo deliberacionista de democracia não é contrário ao agonismo, nem fecha os olhos para as profundas assimetrias que marcam as comunidades políticas”(2013, p.58).

concordam acerca das formas jurídico-políticas capazes de garantir a coexistência de todos e a participação ótima de cada um nos bens da coletividade.” (1996, p.100). Ambas as leituras antecedem a presente crise da democracia, mas, a nosso ver, dizem sobre o lento processo pelo qual a democracia pôde ser esvaziada, nos termos de Brown (2015), antes de ser derrubada, bloqueada ou ameaçada por antidemocratas. A própria Mouffe (2000) antecipou que, a despeito da celebração da democracia vitoriosa ao final do século XX, a desconfiança para com as instituições crescia e tendia a crescer mais.

Wendy Brown (2015) relaciona essa despolitização da democracia do final do século mais explicitamente à ascensão do neoliberalismo, e não somente como proposta econômica, mas como uma forma de *governamentalidade* -- enquanto uma ontologia que atinge as próprias subjetividades dos sujeitos e que, por seu conteúdo, mina valores imprescindíveis para uma democracia, tais como igualdade ou a própria legitimidade de bens públicos²³. Uma questão, no entanto, permanece no ar na relação entre essa crise da democracia e os precedentes esforços de despolitização. A atual crise da democracia passa longe de configurar-se por massas pacíficas ou apáticas (ou despolitizadas), e, diante disso, Brown se pergunta: “E como encaixar a intensa polarização política de nossos tempos com uma racionalidade de governo antipolítica e antidemocrática?” (2019, p. 73). A autora observa que, se nos anos 1980 e 1990, havia um amplo esforço do neoliberalismo em conter a todo custo o político²⁴, hoje ele conduz líderes e massas enfurecidos que, movidos por valores antidemocráticos, são cada vez mais privados da “modulação provida por meio da deliberação esclarecida, do pacto de prestação de contas e da legitimação pela vontade povo” (Brown, 2019, p.106). Em seu resumo da situação, o que ocorreu nesse meio tempo foi o seguinte:

Gestão, lei e tecnocracia no lugar de deliberação, contestação e partilha democráticas do poder: várias décadas dessa hostilidade multifacetada à vida política democrática geraram em populações neoliberalizadas, na melhor das hipóteses, uma desorientação generalizada quanto ao valor da democracia e, na pior, opróbrio em relação a ela. (2019, p. 71).

²³ Esse conjunto de argumentos é defendido também por Dardot e Laval (2017) em sua análise do pensamento neoliberal.

²⁴ Para Brown, “o Político” pode ser assim abordado: “Diferentemente da política, o político não se refere principalmente a instituições ou práticas explícitas, não é coextensivo ao Estado e não se reduz às particularidades do poder político nem da ordem política. Em vez disso, o político identifica um teatro de deliberações, poderes, ações e valores no qual a existência comum é pensada e governada.” (2019, p. 68)

É inegável que, qualquer que seja o consenso que tenha havido ou que tenha sido imposto no entorno do que é a democracia no final do século XX, ele está, no mínimo, em declínio no atual período de instabilidade. A desconfiança para com a democracia antecipada por Mouffe, dentre outros, tem sido observada não só por Wendy Brown, mas por vários outros autores, como por exemplo Mounk (2019), que observa uma recusa cada vez maior da população às instituições democráticas e expõe uma série de índices sobre a queda do apreço pela democracia em diversos países na Europa. Enquanto as autoras acima trabalhadas identificam as origens dessa desconfiança em um movimento de despolitização da democracia, nomes como o de Talisse (2019) advogam que a atual instabilidade resulta, ao revés, de um excesso de politização, de modo que o que poderia resolver a atual instabilidade, para o autor, é uma melhor delimitação do que compete à democracia e o que não compete. Em franco desacordo com leituras dessa natureza, Jacques Rancière no “Ódio à democracia”, defende o valor do embaraço produzido pela igualdade e pela democracia na sociedade - recusando o ímpeto de despolitizá-la para tê-la sob controle. Para Rancière, tais análises carregam um tipo de sentimento antidemocrático que, por trás de uma defesa da democracia, queixa-se da ingovernabilidade dela. A fórmula encontrada pelo autor para explicar esse pensamento paradoxal é a seguinte:

O governo democrático, diz, é mau quando se deixa corromper pela sociedade democrática que quer que todos sejam iguais e que todas as diferenças sejam respeitadas. Em compensação, é bom quando mobiliza os indivíduos apáticos da sociedade democrática para a energia da guerra em defesa dos valores da civilização (...) só existe uma democracia boa, a que reprime a catástrofe da civilização democrática (2015, p. 10).

Por fim, Rosanvallon apresenta outra perspectiva sobre essa desconfiança para com a democracia e suas instituições que, não obstante, também se relaciona a um deslocamento dos sentidos de democracia. Sua abordagem também é movida também pelo paradoxo entre o consenso do ideal democrático e a desconfiança para com as democracias: “O ideal democrático reina incontestado, mas regimes que se dizem democráticos são contestados em quase todo lugar”²⁵ (2008, p. 13 - tradução minha). Ainda em 2008, contrariando vários diagnósticos sobre uma apatia nas democracias contemporâneas decorrida de baixa participação eleitoral e filiação partidária, Rosanvallon observa que, a despeito disso, os protestos só aumentam. O que está em

25 “The democratic ideal now reigns unchallenged, but regimes claiming to be democratic come in for vigorous criticism almost everywhere.”(13)

curso na percepção do francês é a era da impolítica, que é marcada bem mais pelas instituições da contrademocracia (os contrapoderes, voltados à fiscalização do poder) do que pelas instituições da democracia (as eleições)²⁶. A impolítica é definida pelo francês como “uma falha em desenvolver uma compreensão abrangente dos problemas associados à organização de um mundo compartilhado” (2008, p. 22). Em síntese, ele identifica um deslocamento do sentido de cidadania que conduz o engajamento da população cada vez mais nas atividades de vigiar, denunciar e avaliar os governos e governantes, e cada vez menos em atividades de proposição e construção positiva. As implicações desse deslocamento do político para a democracia são complexos e não se resumem a um esvaziamento da soberania e da partilha democrática. A soberania da população não finda, mas desloca-se cada vez mais para uma soberania indireta: do povo como eleitor, passa-se ao povo como cão vigia, ator de veto e juiz. Com isso, as capacidades da democracia de responder a várias demandas e problemas sociais foram significativamente reduzidas. O autor escreve:

A democracia se define por suas obras, e não simplesmente por suas instituições. Envolve toda uma gama de conflitos e negociações, todo um conjunto de interpretações das regras que regem a vida coletiva (...) governar não é simplesmente resolver problemas de organização, alocar recursos de forma racional, ou estabelecer um plano de ação sequencial. Governar significa tornar o mundo inteligível, fornecer aos cidadãos ferramentas analíticas e interpretativas para ajudá-los a tomar decisões e agir com eficácia. (2008, p. 307)²⁷

Em suma, o que se pretendeu argumentar aqui é que a atual crise da democracia é também atravessada por metamorfoses, transformações e disputas de seus significados. Em específico, chamamos a atenção para a relação desses deslocamentos com uma transformação na dimensão do político nas sociedades democráticas, isto é, na dimensão do antagonismo de diferentes perspectivas, o que pode se relacionar ao fenômeno aqui observado de criminalização e restrição de protestos e movimentos sociais no Brasil.

²⁶ Cabe esclarecer que as instituições da contrademocracia não são equivalentes à impolítica. A contrademocracia é necessária e se fez historicamente presente nas democracias modernas desde o seu ressurgimento há séculos atrás. A questão é que na era da impolítica, para o autor, há uma presença mais forte dessas instituições do que das instituições da democracia.

²⁷ “Democracy is defined by its works, and not simply by its institutions. It involves a whole range of conflicts and negotiations, a whole set of interpretations of the rules that govern collective life(...) To govern is not simply to solve problems of organization, allocate resources rationally, or set forth a sequential plan of action. To govern means to make the world intelligible, to provide citizens with analytic and interpretive tools to help them make decisions and act effectively.”

2.2 – Cinco eixos estruturadores.

A partir do exposto no tópico anterior, acreditamos ser possível compreender a democracia como um significante aberto constantemente disputado, deslocado e transformado. Mais do que isso, com o tópico anterior, buscamos explorar como as variações desse significante teórico na história se relacionam às transformações práticas da democracia. Tendo em vista toda a complexidade dessas disputas ao longo da história e no amplo espectro da teoria democrática, consideramos que é mais frutífero analisar as transformações desse significante em dimensões que funcionam como eixos estruturantes do debate democrático, conforme relatamos no capítulo metodológico. Antes de partir para a descrição desses eixos, cabe retomar uma breve discussão metodológica acerca dessa opção por observar dimensões específicas da discussão democrática ao invés de modelos completos.

Conforme relata Warren (2017), a ideia de dividir a enorme variação da teoria democrática em diferentes modelos fortaleceu-se no final do século XX, nos anos 1970 e 1980, em meio ao contexto de crescimento de alternativas à democracia liberal. Para o autor, apesar desses modelos terem trazido boas contribuições à teoria democrática, dentre outras coisas porque permitiram comparações e clarearam os pressupostos normativos de cada teoria, a estratégia de modelos possui também suas limitações. Segundo o cientista político, ao se focarem em aspectos particulares de cada modelo de democracia, “a estratégia de modelagem encorajou reivindicações expansionistas em dimensões únicas, desenfazando elementos necessários de sistemas políticos democráticos” (2017, p. 40- tradução própria)²⁸. Em alternativa à estratégia de modelagem, Warren propõe dar um passo atrás e perguntar “quais tipos de problema um sistema político deve resolver para ser considerado democrático?”²⁹ (p. 41 – tradução própria). Em resposta a essa pergunta, ele identifica três dimensões necessárias de serem resolvidas, quais sejam, a (1) inclusão autorizada, a (2) formação de agendas coletivas e a (3) capacidade de executar as decisões coletivas. Embora não partilhemos dessa divisão em três dimensões, partilhamos a percepção de que muitas vezes os modelos respondem

²⁸ “the modeling strategy has encouraged expansionist claims along single dimensions, de-emphasizing necessary elements of democratic political systems”

²⁹ “What kinds of problems does a political system need to solve to count as “democratic””

a diferentes problemas que um sistema democrático procura resolver, os quais poderiam ser melhor observados separadamente³⁰.

A ideia de analisar os deslocamentos de sentidos da democracia através de diferentes dimensões advém do trabalho de Mendonça (2018), no qual o cientista político procura identificar essas variações entre manifestantes das jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Segundo ele, “Embora ricos, modelos precisam, por um lado, reunir perspectivas muito diferentes em um grande quadro; por outro, necessitam reforçar as diferenças entre autores situados em grupos distintos, de forma a justificar a distinção” (2018, p.3) e, por isso, trabalhar com dimensões permite um olhar mais nuançado para os sentidos da democracia e suas transformações, para além da adequação a modelos existentes. Como continua o autor:

Dimensões operam como parâmetros que permitem pensar determinado fenômeno. A definição da democracia depende de uma combinação dessas dimensões, sendo que é a articulação entre elas, bem como a própria definição de cada uma delas, que assegura a especificidade de cada teoria. (Idem)

É nessa perspectiva que se baseia a nossa intenção de organizar esse amplo debate democrático explanado no tópico anterior em eixos estruturantes dentro dos quais se desenvolvem debates menores e mais específicos, a fim de dar conta da complexidade que configuram os deslocamentos da democracia imbricados na deslegitimação de movimentos sociais no contexto específico analisado. Os eixos estruturantes aqui desenvolvidos são rearranjos das dimensões utilizadas no trabalho acima mencionado de Mendonça (2018) e no trabalho de Diamond e Morlino (2004)³¹. No restante dessa seção, será feito um breve panorama do debate que cada eixo inclui, explicitando sempre o que reúne essas discussões e quais as suas dissonâncias e variações internas a ele. No capítulo 4, voltado à análise empírica, buscaremos demonstrar de que forma cada um desses debates aparece nas disputas pelos sentidos de democracia nos documentos legislativos

³⁰ O seguinte trecho do artigo de Warren explicita esse problema: “Viewed from within these strategies (of modeling), we might think that models are different answers to the same problem—usually the democratic legitimacy of political order. But what we actually get, as the examples above suggest, is something more like the same answers (e.g., deliberation or elections) to different problems of democratic” political organization (in particular, empowered inclusion, collective agenda and will formation, and collective decision making).” (2017, p. 41)

³¹ Cumpre reforçar que não se pretende aqui avaliar a democracia brasileira como mais ou menos democrática, mas sim observar os deslocamentos, como ocorre na abordagem de Diamond e Morlino (2004), mas sim identificar os “eixos estruturadores” que orientam as disputas pelos sentidos de democracia, da forma que fez Mendonça (2018).

selecionados. Por hora nos ateremos a explorar os contornos de cada um desses eixos. Antes de nos aprofundarmos em cada um deles, vejamos um breve resumo no quadro abaixo:

Quadro 2 - Resumo dos eixos estruturantes dos sentidos da democracia

Participação e autogoverno	Os debates aqui abordados buscam relacionar a democracia ao governo do povo, ou pelo menos à participação ou influência legítima do povo. No interior desses debates as variações observadas se dão justamente no entorno do quanto e do como o <i>demos</i> pode ou deve intervir no governo.
Legalidade, Império da Lei e Ordem	Aqui são analisadas as associações do que é considerado democrático ao “governo da lei”. A noção de governo da lei pode variar, pois pode significar um Estado em que os procedimentos são prescritos e limitados, mas também pode associar-se a um Estado que garante a lei, a ordem e a estabilidade.
Accountability e monitoramento do poder político	Os debates desse eixo relacionam a democracia à divisão dos poderes, às possibilidades de fiscalização e monitoramento dos mesmos e variam no apontamento de quais são os sujeitos fiscalizadores.
Igualdade e direitos sociais	Aqui, observam-se as diferentes relações entre a democracia e a igualdade. Os debates variam em qual forma de igualdade se concebe como necessária à democracia e em quanto ela deve ou não promover a igualdade.
Contestação, liberdade de expressão e pluralismo	Aqui observa-se o quanto a democracia se caracteriza por permitir o dissenso, a pluralidade e a contestação, e variam no grau em que isso é tolerado.

Elaboração do autor.

2.2.1 – Eixo 1 Participação e Autogoverno

A discussão que une este eixo é talvez a mais antiga da teoria democrática e é a razão de seu nome: a soberania do *demos* em uma democracia. O que aqui se discute é justamente qual é o *demos* e como ele deve/pode participar do governo para que este seja democrático. No renascimento dos ideais democráticos, Rousseau defendia que a participação do *demos* no governo deveria ser a mais ampla possível, a tal ponto que se pudesse considerar que a população, ao obedecer ao governo e às leis, estivesse obedecendo a si mesma. Conforme comenta Nascimento (2003) sobre a teoria rousseauiana da democracia:

Um povo, portanto, só será livre quando tiver todas as condições de elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis signifique, na verdade, uma submissão à deliberação de si mesmo e de cada cidadão, como partes do poder soberano (2003, p. 196).

O desenvolvimento da democracia em grandes Estados a conduziu, no entanto, bem mais à representação, do que a esta participação idealizada por Rousseau. Não obstante, o ideal de um governo que permitisse o povo obedecer a si mesmo e no qual o *demos* fosse soberano permaneceu nos horizontes da teoria democrática, e é sobretudo

em oposição a essa noção, nomeada “doutrina clássica” e considerada mística na obra de Schumpeter (1996), que se ergue o elitismo democrático, que refuta a possibilidade de um governo do povo, como abordado na seção anterior. Há de se ressaltar, no entanto, que o abandono da noção de governo do povo não retira por completo a participação da população no governo, mas a limita ao voto periódico entre opções previamente definidas. Alguns herdeiros do elitismo democrático chegaram a ampliar o papel do *demos*, como o já mencionado Dahl (2012), que, diferentemente de Schumpeter, reconhece a legitimidade de protestos e outros mecanismos de participação para além das eleições, ou como Przeworski (2009), que vê a possibilidade de uma noção mais fraca de autogoverno - e inclusive toma a autonomia/heteronomia como parâmetro de avaliação das democracias; ou como Downs, que defende que na própria definição mínima schumpeteriana há o autogoverno do povo (apud Miguel, 2005). De todo modo, permanece em todos eles uma centralidade da representação e, portanto, do voto como o momento principal de participação do *demos*.

Ainda que as teorias deliberativas e participacionistas surgidas em reação à hegemonia elitista não tenham proposto uma mera ressignificação ingênua da noção rousseauiana de democracia, observa-se nela, como mencionado no tópico anterior, uma tentativa de recolocar o exercício do poder coletivo como uma possibilidade através de processos alternativos ou complementares às eleições (Avritzer, 2000). A partir desses questionamentos, uma série de experiências institucionais e não institucionais se desenvolveram em democracias, reconfigurando o debate sobre o autogoverno da população em regimes democráticos (Santos & Avritzer, 2002). Mesmo que as democracias continuem fortemente centradas nas eleições periódicas e na representação, há um crescente reconhecimento da necessidade de fóruns participativos e deliberativos (idem), e inclusive há um aumento da noção de que instituições participativas, deliberativas e representativas devem coexistir nas democracias contemporâneas (Fonseca, 2020). Outra questão pertinente nesse eixo diz respeito à importância da participação do *demos* fora dos âmbitos institucionais para o constante aperfeiçoamento da democracia (Trindade, 2018; Tavares, 2008; Young, 2000, 2014), tema central neste trabalho.

2.2.2- Eixo 2- Legalidade, Império da Lei e Ordem.

A discussão aqui abarcada também ronda a democracia há muito tempo. Przeworski, Alvarez e Cheibub (2000), ao estabelecerem em sua análise das democracias um parâmetro “Legalidade/Despotismo”, remetem a questão aos escritos de Montesquieu. A importância de um governo que segue leis prescritas também pode ser observada nas teorias contratualistas e remonta à Magna Carta de 1610, na Inglaterra (Kleinfeld, 2003). Dimond e Morlino (2004), quando utilizam em sua análise a categoria ‘império da lei’, afirmam que essa dimensão é a base sobre a qual se apoiam todas as outras dimensões na democracia contemporânea.

Uma dissonância interna desse eixo se faz latente. Por um lado, a noção da legalidade aparece na teoria democrática como necessidade de limitação do Estado perante os cidadãos por meio de regras escritas e por meio da separação entre Estado e governo - o Estado Democrático de Direito. Por outro lado, frequentemente, o imperativo de se garantir a “Lei e a Ordem” é apontado como principal tarefa do Estado. Kleinfeld (2003) coloca que, enquanto a primeira questão é milenar na teoria jurídica, a questão da Lei e da Ordem entrou, por assim dizer, “pela porta dos fundos” (2003, p.40), sob uma forte influência do pensamento de Hobbes e da noção de que, em última instância, a ordem é a razão principal para a reunião das pessoas em um Estado. Muitas discordâncias a esse respeito se desenvolvem ao longo da história das democracias. Para Schumpeter (1996), por exemplo, a estabilidade e a ordem são centrais e constituem tanto requisitos quanto objetivos da democracia. Na visão dele, sequer protestos ou greves poderiam ser admitidos, dentre outras coisas, por gerarem desordem. Para Dahl (2012), a segurança mútua é uma das principais conquistas da poliarquia e a paz figura como uma das ‘bases não filosóficas’ de sua defesa. Por outro lado, há também quem aponte os limites disso para a própria democracia, como Mendonça e Ercan (2015, p. 270), que identificam que a política requer tanto estabilidade quanto instabilidade³²; ou Miguel, que defende a manutenção, ao invés do encerramento dos dilemas da violência para a democracia (2015); ou Claude Lefort, que ressalva que o Estado Democrático excede o Estado de Direito, na medida em que experimenta direitos que ainda não lhe estão incorporados (1983, p. 46). Ademais, há também na literatura relevantes apontamentos de que a ‘lei e

32 “On the one hand, politics requires the destabilization that emerges in conflicts; it depends on transformation that re-signifies the future of a collectivity and opens new horizons and paths to be followed. In this sense, conflict is inherent to politics. On the other hand, and in the face of the plurality that constitutes the world, politics must also create some type of (temporary and re-vi-sable) stabilization.” (Mendonça, 2019, p. 270)

a ordem' foram amplamente utilizadas, ao revés, para fragilizar o Estado de Direito mediante a ampliação do Estado penal e do “direito penal do inimigo” (De Almeida, Da Silva, 2020; Wacquant, 2012).

Arantes e Reis (2010) chegam a colocar como o principal problema da ciência política a relação entre esses dois aspectos em uma democracia: de um lado, a manutenção de uma autoridade que garanta algum tipo de ordem, de outro, a necessidade de haver instrumentos de contenção das autoridades para que ela não perca seu caráter democrático:

Trata-se de controlar o poder, mas sem impedir que ele seja exercido de maneira eficaz na implementação de decisões coletivas que se estabeleçam como tal por procedimento reconhecido como legítimo. De viabilizar o seu exercício, mas sempre dotando a população a ele submetida dos instrumentos de contenção necessários à livre persecução de objetivos parciais ou individuais autônomos – com a incorporação da inevitável dose de conflito ou de disputa aí contemplada (Arantes e Reis, 2010, p. 2).

A posição perante esse dilema é o que será observado, adiante, na análise correspondente a esse eixo. Evidentemente, as posições sempre buscam alguma acomodação entre a manutenção da ordem e o Estado de direito, mas o que se quer observar é a tendência de se reforçar mais um ou o outro lado do dilema nos textos analisados.

2.2.3 – Eixo 3 - Accountability e monitoramento do poder político

Como define Mendonça (2018) em sua taxonomia:

A ideia básica, aqui, é a de que o poder político, em uma democracia, deve ser exercido em público, de modo a que não apenas o demos, em seu conjunto, mas atores específicos e instituições políticas possam fiscalizar aquilo que é feito em nome do povo. As noções de transparência e publicidade tornam-se centrais para que o poder político não se exerça sob a proteção da invisibilidade e da opacidade (2018, p. 5).

A discussão sobre a necessidade de instituições para limitar e vigiar o poder político perpassa a teoria democrática desde Montesquieu, está presente em Bentham, em John Stuart Mill (Mendonça, 2018) e figura como um ponto central também da obra clássica dos Artigos Federalistas (Reis, Arantes, 2010). Voltando à teoria de Rosanvallon, essas instituições organizam a desconfiança pública a respeito da democracia. Nessa teoria, o nascimento da promessa de autonomia e igualdade para a população foi acompanhado do nascimento da desconfiança de possíveis farsas e falhas dessa promessa. Dessa forma, a própria instituição da eleição e do voto como mecanismos de conferir legitimidade a quem

governa foi paulatinamente complementada por instituições que controlam os eleitos, os contrapoderes mencionados no tópico precedente.

De certa forma, as discussões congregadas nesse eixo dizem respeito a esses contrapoderes, ou a esses contrapesos, que vigiam, monitoram, denunciam e avaliam os governantes eleitos – ou seja, as instituições de *accountability* – tidas como necessárias para uma democracia. A *accountability* pode ser horizontal, isto é, instituições internas ao Estado que dividem e controlam o poder, como o judiciário, ministério público ou o legislativo; ou pode ser vertical, isto é, do demos para o seu governante, seja por via de eleições, protestos, júri-popular, plebiscitos. Nesse sentido, é interessante observar que mesmo as eleições por vezes podem figurar mais como mecanismo de controle do poder político pela população do que de participação, como se vê no clássico trecho a seguir:

Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio. **A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo**, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias (Os Artigos Federalistas, 1787-1788 apud REIS, 2010, p. 1- grifo nosso)

Apesar de haver certo consenso a respeito da importância de contrapesos para controlar o poder político, alguns dissensos se manifestam nesse âmbito. Rosanvallon mesmo pondera que é preciso haver um equilíbrio entre a democracia e a contrademocracia (constituída pelos contrapoderes) e atribui a recente era da *impolítica* a um excesso da segunda, como colocado no tópico anterior. Também no que se refere à atuação das instituições de *accountability* horizontal, notam-se atualmente muitos receios e críticas a um possível excesso delas que pode comprometer a democracia, e em especial o sistema representativo, com uma crescente judicialização ou mesmo criminalização da política (Marona, 2018). Por outro lado, veem-se proposições como a de Green (2010), que defende uma noção de democracia que não mais se defina por um governo que tem de sujeitar-se à “voz do povo”, mas sim no estabelecimento de um sistema em que os governantes precisam se submeter aos “olhos do povo”. A ideia de Green é atrelar a ideia de democracia a uma por uma relação de franqueza (*candor*) entre o governante que é visto e os governados que o veem por meio de um sistema no qual os líderes não têm controle de quando e como aparecem³³.

³³ Para tanto, green propõe tornar obrigatórios certas questões que hoje são facultativas aos governantes nas democracias, tais como a exposição a entrevistas, a participação em debates, dentre outras coisas.

2.2.4 – Eixo 4 - Igualdade e direitos fundamentais

A igualdade é também central na teoria democrática. A discussão precedente sobre o império da lei teve como desenvolvimento central na construção das democracias contemporâneas a noção de que, além de o governo ser submetido a regras escritas previamente, as leis deveriam valer igualmente para todos, e que o Estado deveria garantir os direitos fundamentais dos cidadãos (Kleinfeld, 2003). Na obra de Tocqueville (2012), a noção da igualdade de condições figura como principal motor da construção da democracia nos Estados Unidos (Lefort, 1991), e Dahl, em sua definição da Poliarquia, atribui importância especial ao princípio da igualdade política (Mendonça, 2018) e coloca o respeito aos direitos fundamentais como pilar do regime. Se retomarmos o discurso de Péricles citado na introdução do capítulo, percebe-se também o quanto a igualdade está presente nele do início ao fim na defesa da democracia.

No entanto, uma discussão permeia esse eixo historicamente: de qual igualdade se está falando? A rigor, sempre há uma noção de igualdade em uma democracia, mas elas diferem muito entre si. Ela pode advir de uma noção quase que estritamente formal e nada relacionada às condições sociais, como em Nozick (1991), para quem a intervenção do Estado na promoção da igualdade social viola a liberdade dos indivíduos. Ela pode ser um pouco mais ponderada, como dentre os autores mencionados no parágrafo precedente, que admitem algum nível de conexão entre as igualdades formais e as sociais. Cabe destacar nesse âmbito o esforço de John Rawls em formular um princípio de igualdade que seja moralmente justo em sociedades liberais (De Vita, 1999). Incomodado com as razões arbitrárias das desigualdades de renda, mas, ao mesmo tempo, liberal e crente no valor do mercado para o desenvolvimento humano, o filósofo defendeu um certo nível de distribuição tributária e de propriedades que permitisse uma igualdade de oportunidades, sem ceifar a possibilidade ou a motivação dos indivíduos se diferenciarem por seus talentos, desde que estes talentos beneficiassem a maioria (idem).

A problemática a respeito dos limites de uma igualdade meramente formal para a democracia é colocada pelo menos desde Rousseau e marcou influentes escritos de matriz marxista ao longo do século XX. De modo geral, essas críticas sugerem, como Pateman, que "o indivíduo livre e igual é, na prática, uma pessoa encontrada muito mais raramente do que a teoria liberal sugere" (Pateman, 1992, p. 171). Cabe destacar também os trabalhos de outras autoras e autores feministas e antirracistas nessa questão. Ainda no

século XVIII, Wollstonecraft denunciava que a separação entre o público e o privado tinha sérias implicações para a igualdade entre homens e mulheres e, por conseguinte, para a democracia. Atualmente, no Brasil, muitos têm se voltado à identificação de desigualdades estruturais de gênero e de raça, que atravessam as democracias e teorias democráticas, desde as elitistas até as deliberacionistas, e maculam os processos democráticos (Birloi, 2018; Matos e Paradis, 2014; Almeida, 2019; Farranha, Pereira, 2020). Tais estudos têm ressaltado o imperativo de uma democracia proteger grupos afetados por desigualdades históricas e estruturais, enfatizado que a “democracia não pode ser confundida com uma ditadura da maioria, justamente porque a igualdade deve assegurar a proteção dos direitos de todos” (Mendonça, 2018, p. 7). Para Rancière (1996), a democracia baseia-se justamente no teste que o *demos* faz da igualdade política – teste no qual os “sem parte” reivindicam parte. Segundo o autor, o embate, no entorno de qual igualdade deve haver, marca não só a democracia, mas toda a política:

A política é a atividade que tem por princípio a igualdade. O princípio de igualdade transforma por repartição de parcelas de comunidade ao modo do embarço: de quais coisas há e não há igualdade entre quais e quais? O que são esses quais? Quem são esses quais? De que modo a igualdade consiste em igualdade e desigualdade? Ta aí o embarço próprio da política (1996, p.11).

Nota-se assim que, apesar de a democracia desde sempre ser associada a um ideal de igualdade, esse ideal pode variar muito, o que justifica um olhar mais aprofundado sobre essas divergências nas disputas de sentidos da democracia.

2.2.5 – Eixo 5 - Contestação, liberdade de expressão e pluralismo

Esse eixo reúne aspectos a princípio distantes entre si e que guardam mais riscos de sobreposição. Todos eles, no entanto, compartilham a noção de que a democracia se caracteriza por permitir o dissenso, a pluralidade e a contestação, por ser o “governo dos contrários”, e variam no grau em que isso é tolerado. É interessante comentar que em boa parte de sua história, a teoria democrática encarou como um grande problema as facções. Rousseau mesmo idealizava a construção de unanimidades nas assembleias: “quanto mais reinar o acordo nas assembleias, tanto mais dominante também será a vontade geral” (2011, p. 203³⁴). O elogio às associações e reconhecimento da importância de partidos divergentes para a democracia começa a se desenvolver mais somente a partir dos Artigos

34 Capítulo II, Livro IV.

Federalistas (1993), quando Madison identifica que o problema das facções não pode ser eliminado, e que, portanto, o necessário seria desenvolver instituições para lidar com ele. Todavia, é preciso colocar que a ideia do respeito aos conflitos, divergências e oposições não surgiu com esses autores. Pode-se ver já em Maquiavel, nos “Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio”, observações sobre o quanto os tumultos que haviam em Roma foram saudáveis para o desenvolvimento e, de alguma forma, para a manutenção da república (1994, p. 22), sendo a presença de conflitos sinal da vitalidade do regime.

A relevância desses aspectos que relacionam essencialmente a democracia e a possibilidade do dissenso ganham mais força principalmente a partir do século XX, com a consolidação das chamadas “sociedades parciais”. Parte importante dos argumentos do elitismo democrático contra as noções de vontade geral e de bem comum se baseava na ideia de que as sociedades modernas congregam divergências culturais irreconciliáveis, as quais a democracia deveria resolver de maneira procedimental (Avritzer, 2000). A virada argumentativa da teoria democrática anteriormente abordada, mesmo contrapondo-se aos argumentos da teoria elitista, reforçou a importância da liberdade de expressão para que seja possível uma deliberação democrática em uma sociedade marcada por diferenças culturais.

As noções agonísticas abordadas no tópico 2.1.2 e os expoentes do pluralismo crítico, que defendem que a democracia se funda principalmente na legitimidade do conflito social (para além da legitimidade da competição eleitoral), também se desenvolveram muito por esse eixo. Como abordado, autores como Rancière, Mouffe, Brown e Connolly apontam que os conflitos sociais são irreduzíveis às instituições pré-estabelecidas, pois dizem respeito a ontologias, e que a democracia se caracteriza (ou deveria caracterizar-se) justamente por legitimar esses conflitos, ao invés de buscar eliminá-los. Assim resume Mouffe:

Ao precaver-nos contra a ilusão de que uma democracia perfeitamente bem-sucedida possa ser alcançada, forçamo-nos a manter viva a contestação democrática. Abrir caminho para o dissenso e promover as instituições em que possa ser manifestado é vital para uma democracia pluralista e deve-se abandonar a própria ideia segundo a qual poderia haver um tempo em que pudesse deixar de ser necessário, pois que a sociedade seria a tal ponto bem-ordenada. Uma abordagem “agonística” reconhece os limites reais de tais fronteiras e as formas de exclusão que delas decorrem, ao invés de tentar disfarçá-los sob o véu da racionalidade e da moralidade (2015, p. 21).

A relação da democracia com o “governo dos contrários” nem sempre foi tão forte quanto se tornou ao longo do século XX. Se hoje há um consenso maior sobre a

indissociabilidade da democracia e a possibilidade de contestação, o dissenso sobre quais formas e quais as vias de contestação legítima permanecem atravessando as teorias e os regimes democráticos.

2.2.6 - Considerações sobre os eixos

Os eixos acima abordados foram desenvolvidos em constante diálogo não só com a teoria democrática, mas com o material analisado no processo de codificação. Nesse processo, visou-se evitar ao máximo sobreposições e ambiguidades entre eles. Isso não significa, no entanto, que alguns enunciados, discursos ou visões sobre a democracia ali encontrados não discorram sobre mais de um deles. Ao contrário, frequentemente a democracia é apresentada ou definida a partir de um conjunto de ideais, normas e ideais, e é a partir da combinação das posições dos sujeitos nos diferentes eixos estruturantes que se pretende compreender os sentidos de democracia em disputa. Antes de partir para a análise do material empírico com as lentes aqui construídas, buscaremos, no próximo capítulo, contextualizar e conceituar melhor as disputas pela legitimidade de movimentos sociais e protestos na democracia no mundo e no Brasil.

3- CAPÍTULO 3 - CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA.

A presente dissertação volta-se a compreender os deslocamentos de sentidos de democracia imbricados nas disputas sobre a legitimidade do ativismo extrainstitucional no Brasil, no período da Nova República. A pesquisa foi movida por indícios de que há, no atual contexto de crise da democracia brasileira, um concomitante e relacionado processo de criminalização e deslegitimação de movimentos sociais e protestos³⁵. No capítulo anterior, apresentamos nossa taxonomia relativa aos diferentes eixos que balizam os deslocamentos dos significados da democracia e expusemos nossa perspectiva a respeito das características da atual crise. Neste capítulo, voltamo-nos a explorar melhor este outro processo contemplado no objetivo da pesquisa, a saber, a criminalização e a deslegitimação de movimentos sociais.

Afinal, a que estamos nos referindo com esses termos “movimentos sociais”, “protestos” ou ativismo extrainstitucional? Desde quando e por que eles são considerados tão importantes para a democracia, a ponto de relacionarmos a atual crise a essa possível criminalização? Já discorreremos sobre os desenvolvimentos, debates e paradoxos das formas de participar, cobrar ou contestar os governos pretensamente democráticos, mas ao longo da maior parte da história da teoria democrática, protestos e movimentos sociais não estavam tão associados a esse termo. Ao contrário, a presença do termo “movimentos sociais” de maneira mais decisiva na literatura da Ciência Política se deu apenas por volta dos anos 1960 do século passado (Alonso, 2009; Della Porta e Diani, 2020)

Para abordar a relação entre as disputas de sentidos de democracia e as disputas pela legitimidade de movimentos sociais no Brasil é preciso, portanto, contextualizar melhor a relação entre ambos, tanto em um sentido histórico, quanto teórico, e é a isso que nos dedicaremos a seguir. Para tanto, dividimos o capítulo em três partes, voltadas, respectivamente, a (1) contextualizar brevemente o desenvolvimento dos estudos de movimentos sociais, apresentando o conceito que tomamos como base para a dissertação; (2) abordar o surgimento dos movimentos sociais em relação com o desenvolvimento das

35 Pontua-se desde já que com os termos “movimentos sociais e protestos”, referimo-nos a ações coletivas de maneira mais geral, e não somente à criminalização de grupos bem delimitados e autoidentificados enquanto movimentos sociais, o que esperamos que fique compreensível e justificado ao longo da leitura deste capítulo.

democracias, suas confluências e tensões; (3) refletir sobre a legitimidade dos movimentos sociais na democracia brasileira após a constituição de 1988 até o presente.

3.1- Os estudos de movimentos sociais.

O desenvolvimento dos chamados “Estudos de Movimentos Sociais” se deu de maneira concomitante ao que foi reconhecido como a volta das mobilizações nos considerados grandes centros democráticos do mundo do século XX - a Europa e os Estados Unidos. Os anos 1930 a 1960 foram marcados por uma percepção muito pessimista de mobilizações, assombrada pela eclosão dos regimes fascistas, marcada por uma leitura psicossocial das mobilizações, que as via sobretudo como manifestações coletivas de raiva e ressentimento (Alonso, 2009; Jasper, 2016). Os hoje conhecidos “estudos de movimentos sociais” apareceram justamente quando o cenário político pôs as teses da desmobilização em xeque, no começo dos anos 1960. As grandes mobilizações voltavam a surpreender as democracias não só com sua expressividade, mas também com suas novas formas e novas pautas - não eram necessariamente do movimento operário, não visavam a revolução ou a tomada do poder e não possuíam pautas exclusivamente classistas, como as mobilizações que haviam marcado o começo do século XX (Alonso, 2009; Della Porta, Diani, 2020; Jasper, 2016)

Segundo Alonso, três grandes grupos de teorias se propuseram a compreender esses novos movimentos dos anos 1960, identificados por Alonso como “A Era Clássica dos Movimentos Sociais”: a Teoria da Mobilização de Recursos - TMR; a Teoria do Processo Político - TPP e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais - TNMS. A primeira delas focava em compreender os movimentos sociais como organizações e apreender a mobilização a partir das estruturas organizativas e dos recursos internos dos movimentos. Essa escola, protagonizada por McCarthy e Zald (1977), herda claramente a abordagem de Olson (1999 [1965]) a respeito do cálculo racional de custo e benefício por parte dos atores e das organizações. Alonso aponta que foi principalmente a partir dessa escola que as ações coletivas puderam ser vistas não mais como anomalias ou expressão de anomalias sociais, mas como ações racionais e organizadas (2009, p. 52). Enquanto a TMR se concentrava na análise das estruturas internas das organizações, a Teoria do Processo Político, que tem Charles Tilly como um de seus expoentes, deu um passo além e procurou analisar essas organizações em uma estrutura mais ampla, macro-histórica, envolvendo também as conjunturas, reconhecendo o que nomearam de *estruturas de*

oportunidades políticas em meio às quais as organizações se formavam. A terceira delas, a TNMS, aparece trazendo um enfoque culturalista para a análise, isto é, observando, para além dos aspectos racionais, as transformações culturais que ensejavam nas populações novas formas de solidariedade, de identidade e de atuação política. Ela teve como expoentes Alain Tourraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci, segundo Alonso (2009).

Na organização de Della Porta e Diani (2020), essas escolas se desenvolveram no entorno de diferentes perguntas a respeito dessas mobilizações. A TNMS, segundo os autores, buscava responder, sobretudo, perguntas sobre as relações entre transformações estruturais da sociedade e transformações nos padrões de conflitos sociais. Os pesquisadores, a partir de uma herança marxista, observavam que os conflitos no entorno da relação capital-trabalho declinavam em favor de novos conflitos e procuravam compreender isso de maneira associada à transição da sociedade industrial para uma sociedade pós-industrial. Os autores associados à TMR, por sua vez, voltavam-se a responder perguntas sobre como uma mobilização social se torna possível, quais os recursos utilizados para tanto, sejam eles financeiros ou simbólicos.³⁶ Por fim, a TPP relacionava-se à compreensão de como um contexto social, cultural e político afeta as formas e as chances de êxito de movimentos sociais.³⁷

Desde o seu início ao presente, essas escolas se desenvolveram em diferentes caminhos perante os acontecimentos que surpreendiam o planeta envolvendo Movimentos Sociais. Focaremos aqui, sobretudo, nos diálogos entre a TPP e a TNMS. A principal polêmica que mobilizou o desenvolvimento e a reconciliação entre essas duas escolas se deu entre a “estratégia” e a “identidade”, ou entre uma leitura “objetivista” e uma “subjetivista” dos movimentos em curso. De um lado, a TPP defendendo a análise das condições históricas que faziam com que a estratégia de se organizar em movimentos sociais fosse possível, e, de outro, a TNMS defendendo a análise dos novos contextos socioculturais que fomentavam as identidades dos movimentos. Essa divisão, no entanto,

³⁶ Importante comentar que na visão da autora, Charles Tilly, inicialmente, associa-se a essas perguntas, de modo que a TPP surge depois como um desdobramento de suas pesquisas.

³⁷ Cumpre relatar que uma outra série de perguntas elencada pela autora mobiliza uma literatura não abordada aqui e que escapa às três escolas organizadas por Alonso e que tomamos como base para a compreensão do campo. Essa série de perguntas diz respeito a como problemas sociais tornam-se objetos de mobilizações coletivas.

foi aos poucos dando lugar a interessantes tentativas de conciliação entre ambas as perspectivas. Nas palavras de Alonso:

Uma convergência mínima entre os enfoques “objetivista” e “subjetivista” se estabeleceu em torno da tese de que movimentos sociais não surgem pela simples presença de desigualdade, nem resultam diretamente de cálculos de interesses ou de valores. As mobilizações envolvem tanto a ação estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas (2009, p. 72).

Conforme narra a autora, as distintas escolas foram transformadas umas pelas outras, de modo que não faz sentido para o presente trabalho filiar-se ou posicionar-se nos contornos de qualquer uma delas, mas sim aproveitar de contribuições de diferentes matizes, atentando-nos tanto aos aspectos estratégicos, quanto aos culturais presentes na interação entre essas mobilizações e o Estado no período aqui abordado. Voltando-nos ao objetivo desse trabalho, é preciso salientar que a nossa pergunta não enfoca questões de como surgem, como se organizam ou como atuam determinados movimentos sociais e/ou protestos de massa em determinados contextos, como ocorre na maioria dos estudos de movimentos sociais ³⁸. Em outras palavras, não se trata de uma pesquisa movimentocêntrica (Silva, Pereira, 2020).

Nosso enfoque se dá na posição do legislativo brasileiro em relação à legitimidade dos movimentos sociais. Nos contornos desse objeto em específico, podemos nos beneficiar de diferentes desenvolvimentos dessas abordagens. Por um lado, a Teoria do Processo Político se mostra útil por voltar-se a contextos mais amplos de confrontos políticos, por atentar-se às estruturas que favorecem ou não o surgimento, a continuidade ou fim de um movimento social. De certa forma, pode-se dizer que a nossa análise visa observar as disputas por transformações da estrutura legal relacionada a movimentos sociais e protestos ao longo da Nova República no Brasil.

Por outro lado, porém, nós não nos restringimos à análise das leis ou a uma abordagem “objetivista” dessas transformações, pois observamos os deslocamentos de sentido de democracia imbricados nessa disputa, atentando-nos a uma transformação

³⁸ Tampouco orientamo-nos pela avaliação de como mudanças no contexto afetam a atividade do movimento social, que também é característica dos estudos de movimentos sociais segundo Della Porta e Diani (2020). Embora voltemo-nos à compreensão de como um contexto tem ampliado as ameaças políticas a uma série de movimentos sociais e ações coletivas, não temos aqui a intenção de responder se ou como esse aumento de ameaças tem transformado a atuação de movimentos sociais, e essa resposta sim demandaria uma metodologia focada em atores de movimentos sociais e seria melhor enquadrada no campo assinalado

cultural mais ampla. Sendo assim, abordagens que se nutrem da TNMS mostram-se igualmente próximas, sobretudo na compreensão da relação entre Movimentos Sociais e Democracia, abordada mais adiante nesse capítulo. Ou seja, ainda que estejamos focados no processo político de criminalização do ativismo extrainstitucional³⁹ e não nos movimentos sociais em si, optamos por observar esse processo conjugando as disputas pelas transformações objetivas na relação entre estado e movimentos sociais no legislativo (as transformações legais) e as mudanças culturais nas quais essas disputas se inserem (os deslocamentos dos sentidos de democracia). No subtópico abaixo procuramos nos apropriar melhor de algumas discussões e conceitos desse amplo campo de estudos importantes para nossa pergunta.

3.1.1- Em busca de uma definição da criminalização do ativismo extra-institucional

Um conceito central da Teoria do Processo Político que é importante trazer para o diálogo aqui é o conceito de “repertório de ação” (Tilly, 1976). Silva e Pereira (2020) destacam que esse conceito foi amplamente apropriado na literatura nacional sobre movimentos sociais e pontuam que ele busca responder a uma problemática marxista clássica: “como grandes mudanças estruturais afetam os padrões dominantes de ação coletiva” (2020, p. 619). Conforme relata Alonso no texto “Repertório, segundo Charles Tilly: a história de um conceito” (2012), esse conceito surgiu nos anos 70 em recusa às abordagens deterministas e psicossociais, sugerindo que os atores políticos ordinários possuem, em cada tempo histórico, um leque de ações políticas possíveis inventadas em conflitos passados – por exemplo, bloquear vias para pressionar a prefeitura. Ao longo do tempo, o próprio autor, em diálogo com as críticas culturalistas, diminui o seu enfoque nos repertórios enquanto ‘estratégias’ de ação política disponíveis aos atores e joga luz à ideia de que essas ações políticas, para além de estratégias de coerção, são performances mobilizadas em interações e desempenhadas publicamente a fim de transmitir mensagens e provocar emoções e reflexões. (Alonso, 2012)

É importante frisar aqui que nem todo o repertório de ação dos movimentos sociais envolve situações de confronto político. Boa parte da literatura brasileira vem ressaltando outras formas de ação política, que envolvem a atuação em conselhos públicos, comissões, advocacy e outras vias institucionais (Abers, Bulow, 2011; Abers, Serafim,

39 Ainda que não exclusivamente por movimentos sociais.

Tatagiba, 2014). Apesar da importância dessas abordagens de movimentos sociais que se atenta a outros tipos de ação política utilizados (sobretudo em tempos de governos aliados), partilhamos da noção de Diani e Della Porta de que o uso de protestos públicos, em contraste com o uso exclusivo de outras formas de participação, como o voto e o lobby, continuam sendo uma distinção fundamental entre movimentos sociais e outros atores políticos (2020, p. 44). Como resumem os dois:

Os movimentos sociais certamente não usam o protesto sozinhos e não têm o monopólio do protesto. Outros atores, como partidos políticos ou grupos de interesse, também fazem uso da ação de protesto e ocasionalmente fazem alianças com movimentos sociais para determinadas campanhas. No entanto, o protesto (principalmente em sua forma mais inovadora e radical) tem sido considerado uma forma de ação típica dos movimentos sociais porque, diferentemente dos partidos políticos e grupos de pressão, eles têm menos canais de acesso aos tomadores de decisão. (2020, p. 213).

Ainda que não estejamos focados na atuação de movimentos sociais ou em protestos em si, e que portanto não investigamos as escolhas táticas e performances que compõem o repertório de ação efetivamente mobilizado por esses atores no tempo histórico analisado, os documentos analisados no próximo capítulo versam sobre a disputa pela legitimidade dessas performances e táticas extrainstitucionais (e dos atores que se valem delas) na democracia brasileira; e as propostas legais visam transformar a posição oficial do Estado brasileiro acerca do que é ou não aceitável nesse âmbito, e quais as penas para o inaceitável. Nos termos da literatura de movimentos sociais mobilizada, pode-se dizer que nosso enfoque se dá nas transformações da Estrutura de Oportunidades Políticas com a qual os movimentos sociais dialogam em suas escolhas táticas e em suas performances. Como define Sidney Tarrow, a estrutura de oportunidades políticas

refere-se a um conjunto de elementos relativos ao sistema político-institucional e que podem, dependendo do contexto, ampliar o acesso dos movimentos sociais ao Estado ou então dificultá-lo ainda mais. Os principais elementos são: abertura política, especialmente por meio do processo eleitoral; mudança nos alinhamentos dos governos; presença de aliados influentes no interior do Estado; divisões profundas entre as elites (Tarrow, 2009, p. 105- 109).

Nesse sentido, cabe reforçar que a mudança de estrutura de oportunidades políticas aqui analisada refere-se às oportunidades para a atuação fora das vias institucionais. Nesse contexto, optamos por mobilizar um conceito de movimentos sociais intrinsecamente relacionado às suas ações de protesto, redigido em artigo conjunto por três expoentes da TPP:

Um movimento social é uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome

da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso (Tarrow, McAdam e Tilly, 2009, p. 21)

A utilização desse conceito na presente pesquisa, no entanto, carece de alguns refinamentos, justificações e ressalvas. Primeiramente, cabe destacar que esse conceito foi construído pelos autores em um estudo mais amplo do *confronto político*, que abarca a tríade “movimentos sociais, revoluções e ação coletiva” (idem, p. 12). Na descrição de Alonso a respeito da abordagem atual da TPP: “movimentos sociais pertenceriam a um gradiente de formas de ação ‘contenciosa’, donde se incluem partidos, nacionalismo, guerrilhas, terrorismo, guerras civis, revoluções.” (Alonso, 2009, p. 76). Sendo assim, ao mobilizarmos a abordagem da TPP para circundar o nosso objeto, consideramos que a possível criminalização e deslegitimação do ativismo extrainstitucional aqui observada refere-se a uma criminalização de algumas formas de ação contenciosa.

Sidney Tarrow, no consagrado livro “Poder em Movimento” (2009), volta-se especialmente a conectar os conceitos de ação contenciosa e movimentos sociais, e suas definições desses termos podem ajudar a compreendê-los. A ação contenciosa é o que ocorre “quando pessoas comuns – muitas vezes em aliança com cidadãos mais influentes e com mudanças no humor público – unem forças no confronto com elites, autoridades e oponentes” (2009, p. 6 - traduzido pelo autor⁴⁰), e movimentos sociais são definidos, de maneira bem próxima ao conceito acima apresentado, como “sequências de políticas contenciosas baseadas em redes sociais subjacentes, em quadros de ação coletiva ressonantes e na capacidade de manter desafios sustentados contra oponentes poderoso” (idem - traduzido pelo autor⁴¹). Com essa perspectiva, “(...) podemos ver a ação contenciosa não apenas como a expressão de grupos submersos das sociedades que pressionam o Estado, mas como um conjunto intermediário de processos entre Estados e sociedades.” (2011, p. 72- traduzido pelo autor⁴²). Essa abordagem se justifica, portanto, pois permite compreender que a deslegitimação abordada atinge de maneira conjunta e inter-relacionada protestos e movimentos sociais. Não se trata somente de uma criminalização de organizações em específico ou de formas específicas de protesto, mas

40 “when ordinary people – often in alliance with more influential citizens and with changes in public mood—join forces in confrontation with elites, authorities, and opponents.”

41 “sequences of contentious politics based on underlying social networks, on resonant collective action frames, and on the capacity to maintain sustained challenges against powerful opponents”

42 “Thus we can view contentious politics not only as the expression of societies’ submerged groups putting pressure on the state, but as an intermediary set of processes between states and societies.”

sim a uma gradual e difusa transformação nessa interação entre Estado e sociedade como um todo, na qual há um aumento de ameaças políticas a determinados grupos e táticas de pessoas “ordinárias” que desafiam oponentes poderosos. Conforme veremos nos dois tópicos finais deste capítulo, as ameaças políticas envolvem desde a criminalização e espionagem de grupos específicos, até a proibição de ocupações, a proibição do bloqueio de vias, dentre outras questões. Os documentos selecionados no corpo empírico também abarcam essa diversidade de táticas e grupos que vem sendo alvo de um aumento de ameaças políticas.

Para além disso, vale observar o quanto essa abordagem, ao focar-se na relação de poder entre pessoas ordinárias e grupos poderosos, permite uma compreensão de que movimentos sociais e Estado não podem ser vistos como entes separados e monolíticos, mas sim em conflituosa interação e interpenetração e habitados por diversos grupos (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009). Mais do que isso, é importante observar que a interação entre movimentos sociais e Estado, seja no âmbito das instituições ou fora delas, não pode ser vista de forma homogênea, mas sim entendida a partir das contradições inerentes a contextos específicos (Trindade, 2018a). Tanto os movimentos sociais quanto o Estado devem ser entendidos enquanto coletivos instáveis e heterogêneos (Rosa, Penna, Carvalho, 2021). Não sugerimos que há no Brasil uma criminalização ou restrição homogênea e generalizada de movimentos sociais e protestos, mas sim heterogênea, sujeita a variações relacionadas aos sujeitos e circunstâncias. Nesse sentido, a relação entre movimentos sociais e Estado não pode ser simploriamente observada como, de um lado, necessariamente os que têm poder, e de outro, necessariamente os que não o têm. Contribuem para essa percepção mais dinâmica e complexa dessas interações as recentes produções no entorno do que vem sendo conceituado como “contramovimentos” (Silva, Pereira, 2020)⁴³ e também pelo que vem sendo nomeado *astroturfing* (Silva, 2013)⁴⁴.

43 O texto supracitado mapeia a já ampla bibliografia sobre contramovimentos, reunindo as homogeneidades e contrastes no uso do conceito. Não adentraremos na discussão aqui para elencar uma definição específica do termo, mas destacamos que, conforme colocam os autores, a discussão de contramovimento vem contribuindo para diluir a díade Estado e Movimentos sociais, jogando luz para os embates entre diferentes grupos sociais que se organizam coletivamente, assim como jogando luz para a atuação coletiva de elites, grupos dominantes e/ou conservadores que se organizam para impedir transformações sociais.

44 O termo *astroturfing* é usualmente utilizado para descrever uma ‘fabricação de um apoio público em relação a determinado ponto de vista, através do uso de ativistas desinformados ou intencionalmente engajados’ (Silva, 2013, p. 4). A abordagem de Silva, no entanto, destaca que o *astroturfing* deve ser

Por fim, é importante esclarecer que o termo “ativismo extrainstitucional” não é recorrente na literatura mobilizada e assim é pouco mencionado nas discussões feitas pelos autores acima. Trata-se de um termo utilizado por Tavares (2008) sem uma ampla discussão conceitual envolvida, mas que em nossa visão permite um entendimento conciso e claro do nosso enfoque em meio à teoria dos movimentos sociais. Agora munidos da discussão dos estudos dos movimentos sociais, podemos sintetizar que, com ativismo extrainstitucional, referimo-nos exclusivamente à ação contenciosa, que pode ou não ser organizada por um movimento social e pode ou não integrar um ciclo de protestos, feita fora das vias institucionais estabelecidas. Para sintetizar, o processo aqui observado, de criminalização e deslegitimação do ativismo extrainstitucional, pode ser entendido enquanto **um aumento de ameaças políticas a determinadas táticas de/ redes e grupos sociais baseados na solidariedade e em propósitos comuns de pessoas que, por meio do confronto político em vias extrainstitucionais, desafiam oponentes poderosos e autoridades visando interferir em processos políticos e/ou conquistar direitos.**

O que procuraremos descrever e demonstrar em nossa análise empírica é como se deu esse aumento de ameaças políticas no legislativo brasileiro, e de que forma foram atravessados por disputas relacionadas aos sentidos de democracia. Feita essa delimitação teórica no campo, passemos às reflexões acerca das relações entre movimentos sociais e democracia.

3.2 - Democracia e Movimentos Sociais.

Dizer que os “estudos de movimentos sociais” – com essa nomeação – toma forma na Ciência Política apenas a partir dos anos 1960 não é o mesmo que dizer que a tensão relativa à legitimidade do confronto político em Estados pretensamente democráticos nasceu ali. O próprio trabalho seminal de Charles Tilly, que dá origem à TPP, investiga 200 anos de cobertura jornalística de protestos no Reino Unido (1976), através dos quais os protestos tornaram-se um repertório cultural de atuação política de pessoas ordinárias. Além disso, vários pensadores se debruçavam sobre o tema antes dos anos 1960, desde perspectivas mais durkheimianas, que viam movimentos sociais como uma anomia ou

compreendido como um processo comunicativo que, através de uma manifestação encenada, mobiliza públicos. (idem, p. 5)

anomalia social, até perspectivas marxianas, que se voltavam a compreender os sucessos e fracassos de processos revolucionários, como Lenin e Gramsci (Tarrow, 2011). Voltando ainda mais ao passado, pode-se lembrar a discussão de Maquiavel mencionada no capítulo anterior, a respeito da legitimidade e das benesses dos tumultos para a república no Império Romano.

Para Sidney Tarrow (2011), a forma de confronto político que hoje conhecemos como movimentos sociais começa a surgir por volta de 1780, nas primeiras barricadas que antecedem a revolução francesa. Apoiando-se no conceito de repertório, o autor aponta que, se no final do século XVIII, a tática das barricadas em confrontos políticos era inédita, em 1848 ela já havia sido naturalizada. Ainda com forte base na teoria de Charles Tilly, a narrativa histórica proposta por Tarrow é de que houve uma significativa transformação da ação coletiva que atravessou séculos, sendo demarcada pela instituição do Estado moderno em face às sociedades feudais, e que pode ser observada na transformação de um repertório que era paroquial (envolvendo uma única comunidade), segmentado (sem articulação com questões nacionais) e particular (as rotinas de interação variavam de grupos para grupos); para um que é cosmopolita (envolve interesses de várias comunidades) e modular (é facilmente transferível de uma localidade para outra). Nas teorias de Tilly e Tarrow, o surgimento dos movimentos sociais está totalmente relacionado ao surgimento desse novo repertório em um novo contexto político de Estados nacionais, imprensa e relações capitalistas.

Na perspectiva posta por esses expoentes da Teoria do Processo Político, esses novos repertórios de confronto se desenvolveram enquanto formas de intermediação entre sociedade e Estado - como é perceptível no conceito abordado no tópico anterior - e é justamente a progressiva abertura do Estado, advinda dessas mobilizações, que caracteriza a democratização, no conceito de Tilly, observada nesses séculos. Ou seja, na Teoria do Processo Político, os movimentos sociais foram motores da democratização, mas também se tornaram parte dela enquanto um “regime em que as relações entre Estado e cidadãos se demonstram com consultas mutuamente amplas, vinculantes, iguais e seguras” (Tilly, 2010 p. 45).

Nota-se que a interrelação entre movimentos sociais e protestos abordada previamente é, de certa forma, umbilical na história das democracias. Jasper (2016) chega a dizer que a forma “movimentos sociais” é uma assunção de um número crescente de

protestos nos últimos 250 anos (p. 60). O autor aponta que parte desse surgimento decorre da urbanização, na medida em que as cidades aproximam pessoas em um ambiente de anonimato e assim estimulam diferentes formas de protesto, mas que a razão principal foi o surgimento de novas “arenas” no mundo moderno, como, principalmente, os parlamentos, cada vez mais fortes, mas também tribunais e as mídias. Em diálogo com o conceito de *estruturas de oportunidades*, Jasper indica que essas arenas proporcionavam oportunidades para manifestantes mobilizarem mais simpatizantes e obterem concessões do Estado. O autor coloca que, na maior parte da história, os grandes movimentos sociais visaram ampliar a cidadania “seja acrescentando novos direitos ou trazendo novas pessoas ao corpo político” (2016, p. 97) Semelhantemente à relação dupla entre movimentos sociais e democracia na TPP exposta no parágrafo anterior, Jasper entende que “os direitos são ao mesmo tempo um objetivo fundamental dos movimentos e os meios através dos quais eles podem atingir muitos outros” (idem, p. 100)

No âmbito das teorias deliberativas, a relação entre movimentos sociais e democracia possui diferentes ênfases. A virada argumentativa abordada no tópico anterior traz para o centro da teoria democrática a comunicação, para além da decisão (Avritzer, 2000), mas os contornos de uma *ação comunicativa*, nos termos de Habermas, permanecem abertos. Enquanto parte dos continuadores da teoria deliberativa esforçaram-se principalmente na construção de instituições que comportassem outros atores, incluindo movimentos sociais, e promovessem uma comunicação sem constrangimentos, sem distorção e sem coerção (Bächtiger et al, 2010, p.37 *apud* Domingues, 2018) a fim de promover uma opinião pública mais informada e decisões mais legítimas (Faria, 2010), outra parte tem se voltado a reconhecer a ação comunicativa também em conflitos (Mendonça e Ercan, 2015) - como avaliam também Domingues (2018) Young (2014) Tavares (2012), Trindade (2018b) sobre os caminhos da teoria deliberativa - ou em expressões não verbais (Mendonça, Ercan, Asenbaum, 2022). Apesar das diferenças, em todas essas perspectivas, os movimentos sociais são importantes atores em um regime democrático, assim como é o direito de protesto.

É preciso ressaltar que o estabelecimento de uma relação direta e automática entre movimentos sociais, protestos e democracia vem sendo mais fortemente questionada no atual contexto de crise da democracia (Mendonça, Domingues, 2021; Pereira, 2012), apontando como protestos massivos podem, inversamente, contribuir para um declínio da democracia. Mendonça e Domingues (2021), por exemplo, analisaram a relação entre

protestos massivos e processos de erosão democrática em cinco países⁴⁵ e identificaram uma série de dinâmicas pelas quais os grandes protestos desses países acabaram por contribuir para a erosão democrática. É interessante observar, no entanto, que, segundo as descrições do artigo, a criminalização e repressão de manifestações ou de opositores fez parte dos processos de erosão democrática subsequentes aos protestos de massa de quatro dos cinco países analisados, e o único em que esse aspecto não foi mencionado no trabalho foi o Brasil, que, conforme esperamos deixar evidente, também foi palco de criminalização de movimentos sociais⁴⁶. Ou seja, se protestos pela democracia podem contribuir para erodir a democracia, esse processo de erosão costuma vir acompanhado de uma criminalização de protestos.

A despeito de que a relação entre movimentos sociais e democracia não pode ser vista de forma automática, há relativo consenso da importância histórica desempenhada por esses atores na consolidação delas (Trindade, 2015, 2018; Tarrow, 2011; Tilly, 2010; Tavares, 2012; Young, 2000; Avritzer, Santos, 2002). A seguinte síntese de Francisco Tavares menciona algumas das conquistas democráticas que seriam inimagináveis sem políticas de confronto:

A jornada de trabalho definida em lei, o sufrágio universal, a vedação ao tratamento normativo que desfavorecia os negros, a liberdade de expressão e os direitos sexuais e reprodutivos são apenas alguns exemplos de atributos constitucionais dos Estados ocidentais contemporâneos que não podem ser suficientemente compreendidos senão mediante uma intensa e estreita associação a termos como greves, barricadas, boicotes, marchas, manifestos e bloqueios. Sem ativismo e, de um modo dramático, sem perdas humanas e radicalizações efetivadas por ativistas, dificilmente as noções de direitos humanos e de liberdades civis, hoje quase naturalizadas no Ocidente, fariam parte do nosso repertório jurídico-político. Em resumo, a democracia e o constitucionalismo devem muito à prática de ativistas que agem às margens das instituições e que, frequentemente, não concebem seus adversários como interlocutores ou pares com quem devem se engajar em processos movidos apenas pela força do melhor argumento. (TAVARES, 2012, p. 52)

45 Os países analisados foram Turquia, Egito, Tailândia, Estados Unidos e Brasil.

46 (1) Egito: “O golpe militar de 2013 fechou ainda mais o regime Egípcio, suspendeu a constituição e reprimiu violentamente os atos públicos a favor de Morsi (ABAZA, 2017).” (p. 16); (2) Turquia: “A situação serviu de justificativa para a criminalização de opositores e para a perseguição de críticos, incluindo muitos acadêmicos.” (p. 16); (3) EUA: “A cada protesto, ele endureceu o discurso da Lei e da Ordem e de criminalização de manifestações, deixando, todavia, de condenar publicamente as milícias de supremacistas brancos que semearam o caos ao confrontar os manifestantes em muitas cidades”(p. 18); (4) Tailândia: “O aparato policial era usado contra os Camisas Amarelas e, em seguida, contra o CRDP, trazendo uma desconfiança frente a seu papel. Tal desconfiança levou ao aumento de graus de violência nos protestos: manifestantes do CRDP levavam para as ruas seus próprios seguranças privados, o que gerava conflitos com as forças policiais (SOMBATPOONSRI, 2017, p. 102). (p. 18)

Se, por essa perspectiva, a democracia deve muito aos movimentos sociais, por outro lado, a relação dos regimes democráticos com eles, sobretudo em suas ações de confronto, permanece sempre em tensão. Pereira (2012), coloca que essa tensão deve ser vista como parte da democracia, haja vista que o conflito tem a importância de trazer para o jogo democrático atores e pautas excluídos dos processos institucionais. No texto acima transcrito, Tavares (2012) coloca que o relativamente recente desenvolvimento dos espaços institucionais para a atuação política de movimentos sociais não permite avanços democráticos equiparáveis àqueles oriundos do ativismo extrainstitucional. Conforme colocado, é principalmente o ativismo extrainstitucional que está colocado na mira da criminalização aqui abordada, e é principalmente ele que permanece em constante tensão com os regimes democráticos. É sobre a relação entre o ativismo fora das instituições e a democracia que nos debruçaremos no tópico abaixo.

3.2.1- Ativismo extrainstitucional, violência e democracia.

Até aqui, concentramo-nos principalmente nos dissensos no entorno da democracia, mas refletir sobre as variações no entorno da *autoridade* democrática pode contribuir para compreender o quanto a relação com a ação dos governados fora das vias institucionais varia nas diferentes perspectivas sobre a democracia. Quem, afinal, pode reivindicar a autoridade em um regime democrático? Como uma autoridade pode ser eficazmente exercida sem perder o seu caráter democrático? Mais precisamente, como lidar com episódios em que há violência entre cidadãos e as forças do Estado? Se retomarmos o histórico abordado no capítulo precedente, é possível perceber o quanto variações nos sentidos de democracia trazem respostas diferentes a essas perguntas. Desde já, cabe colocar que, mais do que uma disputa sobre como a democracia pode lidar com a violência, há uma disputa sobre quem e o quê, afinal, é violento nas interações em que há confrontos entre forças do Estado e ativistas, conforme desenvolveremos ao longo deste tópico.

Em uma perspectiva mais vinculada ao elitismo democrático, a autoridade indubitavelmente reparte-se entre os eleitos e as instituições responsáveis pelos contrapesos, ambos nos termos da lei. Como mencionado anteriormente, para Schumpeter a população deveria ter seu papel restrito ao voto, e protestos sequer eram admitidos enquanto parte da democracia. Se, no desdobrar do elitismo, passou-se a admitir o protesto e outras formas de atuação como legítimos direitos de contestação, a estabilidade

e a paz permanecem como fortes justificativas e objetivos da democracia (como discutido no eixo legalidade), de forma que a legitimidade de parte do repertório tático de movimentos sociais, como visto, permanece em constante tensão nas democracias liberais. Portanto, sob essa perspectiva, os desafios às autoridades constituídas são comumente tomados como episódios de violência e perigo à ordem e, como tais, devem ser abordados sobretudo nos termos da lei, e caberia ao Estado ter a capacidade de impor a lei e a ordem. No caso de a violência advir de um tirano contra a população, as instituições de contrapeso deveriam impedi-lo e, caso tenha faltado com o devido processo legal e atuado arbitrariamente, devem submetê-lo à lei. No caso de a violência advir de terceiros, caberia ao Estado valer-se de seu monopólio legítimo da violência para submeter os transgressores a um processo legal e reestabelecer a estabilidade e a paz. A lida com essas questões da democracia, nesses termos, aparece mais inserida nos debates dos eixos da legalidade e do *accountability*, se considerarmos a taxonomia dessa dissertação, e quase não se considera a possibilidade de que os desafios a autoridades fora das vias institucionais sejam formas de contestação ou participação e nem de que desigualdades substanciais sejam causas legítimas para o desafio.

Outras perspectivas sobre a democracia oferecem visões diferentes. Apresentaremos a seguir três pontos nos quais essa abordagem mais vinculada ao elitismo democrático e à democracia liberal da autoridade e da violência em uma democracia é questionada a partir da mobilização de outros sentidos da democracia: (1) o direito de resistência e os direitos humanos e (2) a teoria crítica e a violência do Estado e (3) a recolocação da participação e da deliberação na virada argumentativa.

O elitismo democrático e as bases do que hoje se reconhece como as instituições mínimas da democracia liberal desenvolveram-se, como abordado no primeiro capítulo, em meados do século XX, um contexto em que desaparecia um elemento que antes fora central ao constitucionalismo democrático: o direito de resistência (Gargarella, 2006). Presente na primeira declaração dos direitos do homem⁴⁷, após a Revolução Francesa, na declaração de independência dos Estados Unidos e no segundo tratado de John Locke (2018 [1689]), esse direito, fundamentado inicialmente no direito natural, instituía que, caso o governante traísse ou se voltasse contra os seus governados, seria direito dos

47 “Art. 2.º - A finalidade de toda associação política é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão.”

segundos usar dos meios necessários para derrubá-lo. Entre as razões para esse desaparecimento no século XX, Gargarella coloca (1) a descentralização do poder, visto que não há mais uma única figura responsável pelo governo; (2) a fragmentação social, uma vez que dificilmente se consolida uma tirania que se estende a todos os grupos da sociedade; e (3) as inovações democráticas - com destaque para as eleições periódicas e o sufrágio universal -, uma vez que elas ofereceram à população outros caminhos para revisar os rumos do governo e/ou derrubar os governantes. Por um lado, portanto, é possível compreender porque esse direito perdeu seu lugar na teoria democrática e no constitucionalismo. Por outro lado, porém, muitas das razões que o justificavam permanecem na contemporaneidade, e é isso que move Gargarella, dentre outros autores (Safatle, 2012; Trindade, 2018) a retomá-lo. Como coloca Gargarella:

Não deve haver dúvidas, atualmente, sobre a existência de importantes segmentos da sociedade que têm sérias dificuldades em satisfazer suas necessidades mais básicas, em dar a conhecer seus pontos de vista; processar com sucesso a introdução de mudanças na lei, ou repreender as ações e omissões de seus representantes. (2006, p. 17- tradução do autor)⁴⁸

O que se retoma com essa discussão, portanto, é o quanto as desigualdades no acesso e na influência sobre a ordem legal e a falta de direitos humanos básicos põem em questão a própria autoridade do governo sobre os governados em determinadas circunstâncias, justificando ações disruptivas e até violentas contra autoridades. Um exemplo prático dos desdobramentos dessa perspectiva é o reconhecimento de possível legitimidade de populações sem moradia que ocupam terras para terem acesso aos seus direitos fundamentais. Em suma, essa perspectiva não só tensiona os limites da legalidade em uma ordem constitucional democrática, como também mobiliza fortemente a dimensão da igualdade e dos direitos humanos para abordar de outra forma a relação entre a democracia e a violência.

De certa forma, retomar o direito de resistência altera o ângulo com que se observam episódios de violência em manifestações públicas, possibilitando perceber também a violência do Estado contra a qual a resistência se ergue. Esse movimento é feito

48 “No deben haber dudas, en la actualidad, acerca de la existencia de importantes segmentos de la sociedad que tienen serias dificultades para satisfacer sus necesidades más básicas, para hacer conocer sus puntos de vista; para demandar de modo exitoso por la introducción de cambios en el derecho, o para reprochar las acciones y omisiones de sus representantes. La situación que enfrentan estos individuos suele ser mucho más grave –en su amplitud y profundidad– que la que enfrentan los objetores de conciencia o quienes se enrolan en acciones de desobediencia civil.”

de maneira mais contundente na teoria crítica a partir da identificação de violências estruturais. Conforme define Mendonça (2013) o papel da teoria crítica é “desvelar o modo como a estrutura social coíbe a autonomia dos sujeitos, revelando chaves conceituais que fomentem a emancipação humana” (2013, P. 52). Nota-se aí uma importante diferenciação no objetivo teórico em relação ao elitismo democrático: se as teorias hegemônicas se ocupam de descrever a realidade e sustentam sua teoria democrática no ‘realismo’ de suas análises, as teorias críticas buscam identificar a emancipação que, apesar de possível, é bloqueada pela *lógica* da organização vigente (Nobre, 2003, p. 9, apud Mendonça, 2013, p. 51). O questionamento da *lógica* da organização vigente carrega a noção de que uma suposta neutralidade descritiva contribuiria para o reforço da ordem naturalizada (mas não natural), da mesma forma como identifica que procedimentos supostamente neutros processados pelas instituições democráticas possuem viés. Para além disso, como ressalta Miguel (2015), as teorias críticas apontam que a intenção de se processar de maneira pacífica os conflitos sociais através das instituições encobre e reproduz dominações estruturais nada pacíficas sobre determinados grupos. O autor escreve que “é necessário entender que a violência sistêmica e estrutural é em si mesma violência, na medida em que impede formas de ação e acesso a bens e espaços, por meio da coerção física ou da ameaça de seu uso” (Miguel, 2015, p. 33). O cientista político complementa:

A violência estrutural é camuflada por sua conformidade às regras; é naturalizada por sua presença permanente na tessitura das relações sociais; é invisibilizada porque, ao contrário da violência aberta, não aparece como uma ruptura da normalidade. Em particular, a violência estrutural tem beneficiários, mas não tem necessariamente perpetradores particularizáveis (idem)

Enquanto no elitismo democrático a violência e o conflito violento fora do âmbito das instituições devem ser prontamente reprimidos e condenados por quem quer que se queira democrático, haja vista que são antitéticos à democracia, a teoria crítica (e parte da teoria deliberativa mais conectada com a teoria crítica) se pergunta quando a violência contra o Estado é legítima em uma democracia, e, mais ainda, pergunta-se quando ela é necessária para o seu desenvolvimento (Benjamin, 1986; Balibar, 2015; Rancière, 2017; Young, 2014; Tavares, 2012). Novamente, a própria discussão na dimensão da legalidade em uma democracia é fortemente questionada com base no tensionamento da contestação e da igualdade.

Por fim, cabe trazer o quanto a procura por uma re colocação do exercício do autogoverno pela população ocorrida ao final do século passado mencionada no capítulo

anterior também questionou as bases elitistas nesse âmbito. Como descrevem Della Porta e Diani:

De acordo com o princípio da democracia representativa, as decisões de um governo podem ser contestadas imediatamente pela oposição parlamentar ou punidas posteriormente pelas escolhas de voto dos cidadãos nas eleições. Além da intervenção militar, os canais para exercer pressão sobre um governo estrangeiro incluem a diplomacia bilateral ou as negociações em uma das muitas organizações governamentais internacionais. No entanto, particularmente desde a década de 1970, um número crescente de cidadãos passou a afirmar a legitimidade de outras formas de pressão sobre os governos. Ao se depararem com leis ou decisões consideradas injustas, esses cidadãos adotam formas de ação que desafiam as normas estabelecidas (...) rendas ou impostos, ocupações, trânsitos e greves selvagens – às mais tradicionais (...) (2020, CAP. 7.1)⁴⁹

A despeito de que parte relevante dos desdobramentos da eclosão de novas teorias democráticas no final do século XX tenha sido uma expansão das instituições voltadas à participação, a contribuição desses debates para que a atuação fora das vias institucionais pudesse ser vista também como uma legítima forma de participação política da população deve ser colocada.

A exposição deste subtópico visou aproximar o entendimento de como a constante tensão relacionada à atuação de movimentos sociais em uma democracia se relaciona com as variações de significados dela, valendo-nos das dimensões utilizadas nessa dissertação. A forma como essa tensão se deu no período da Nova República no Brasil será melhor explorada no tópico seguinte.

3.3- A legitimidade dos movimentos sociais no Brasil.

A redemocratização do Brasil em 1988 trouxe consigo uma forte orientação participativa e contou com um papel importante de movimentos da sociedade civil, como o MST e a CUT nessa construção (Avritzer, 2002, 2016, 2018), intensamente marcada pela associação do debate da democracia com o debate dos movimentos sociais (Trindade,

⁴⁹ According to the principle of representative democracy, the decisions of a government can be challenged immediately by the parliamentary opposition or punished subsequently by the voting choices of citizens in elections. Aside from military intervention the channels for exercising pressure on a foreign government include bilateral diplomacy or negotiations in the one of the many international government organizations (IGOs). However, particularly since 1970s, increasing numbers of citizens have come to affirm legitimacy of other forms of pressure on governments. When faced with laws or decisions considered to be unjust these citizens adopt forms of actions that challenge established norms (...) In fact, researchers added a long list of new and unconventional forms of participation – including signing petitions, lawful demonstration, boycotts, withholding of rent or tax, occupations, sit-ins, clocking traffic and wildcat strikes – to the more traditional ones(...)

2017). A ampliação do político na terceira onda da democracia, relatada no capítulo anterior, teve o Brasil da Nova República como um dos principais palcos. A chegada do Partido dos Trabalhadores em governos locais, no final dos anos 1980 e começo dos 1990, permitiu uma experimentação institucional ampla que levou ao desenvolvimento de novas instituições participativas, tais como o Orçamento Participativo e a ampliação de outras, como os conselhos de políticas públicas. Posteriormente, a chegada da esquerda ao governo federal possibilitou uma ampliação dessa participação a nível nacional, com o fortalecimento dos conselhos federais e das e conferências nacionais (Avritzer, 2007).

Vinte cinco anos depois, em 2013, observou-se uma drástica mudança na direção da democracia brasileira profundamente marcada por um ciclo de protestos multitudinários e seguida por sinais de declínio da própria democracia em meio aos quais se insere o processo que nos propomos a observar, de deslegitimação e criminalização de movimentos sociais. na democracia. Neste tópico discorreremos, primeiramente, sobre as ambivalências e contradições desse período de abertura do Estado aos movimentos sociais, para em seguida discorrer sobre a crise que se seguiu e os indícios de criminalização.

3.3.1- As ambivalências e contradições da abertura do Estado aos movimentos sociais entre 1988 e 2013.

A notória abertura do Estado em sua relação com os movimentos sociais após a constituição de 1988 e mais intensamente após a chegada do PT ao governo federal podem ser vistas, sem dúvida, como importantes mudanças na estrutura de oportunidades políticas no Brasil, com forte aumento de oportunidades de atuação junto ao Estado na elaboração e execução de políticas públicas (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014). A despeito desse cenário favorável, novas questões, riscos e perigos se apresentaram aos movimentos (Abers e Von Bulow, 2011; Abers, Serafim, Tatagiba, 2014; Bringel e Echart, 2008). Dentre elas, notou-se o perigo da cooptação e o risco de a institucionalização dos espaços participativos resultar na “completa desqualificação de outras formas participativas, levando inclusive à criminalização dos movimentos sociais.” (Pereira, 2012, p. 9). No presente tópico, voltamo-nos a observar mais especificamente as contradições da relação entre movimentos sociais e Estado nesse período, a fim de demonstrar o quanto a legitimidade conquistada pelos primeiros no processo de redemocratização do Brasil

permaneceu em disputa no período subsequente, sobretudo em relação à participação não institucionalizada.

No âmbito da própria participação institucionalizada, pode-se mencionar a percepção de uma *confluência perversa*, identificada por Evenina Danigno (2004), na qual dois projetos políticos antagônicos, um de ampliação do cânone democrático e outro de redução do Estado sob bases neoliberais, confluíram para a defesa de uma sociedade civil ativa. A perversidade apontada é que a aparente confluência esconde as radicais diferenças entre os projetos e confunde o debate público, promovendo um deslocamento de sentido em termos chave da luta, tais como a cidadania, a participação e o próprio termo democracia, tornando-os inócuos.⁵⁰ Teixeira (2010) ressalta, nesse sentido, o quanto os próprios termos da participação foram sendo transformados ao longo do tempo, sendo cada vez menos relacionados à “partilha de poder” ou à “inversão de prioridades”, que originaram as Instituições Participativas no âmbito municipal, e cada vez mais relacionados ao convite para o “diálogo” e para a “escuta”. Para Trindade (2018 b), essa transformação denota uma dificuldade em lidar com o conflito e relaciona-se diretamente com priorização do debate acerca da participação institucionalizada.

No âmbito da participação não institucionalizada, pesquisas empíricas ao longo desse período democrático identificam inúmeros casos de repressão, criminalização e perseguição de movimentos sociais, o que sugere que, a despeito da inegável abertura do Estado para com a sociedade civil após 1988, determinados grupos, sobretudo os movimentos sociais do campo, continuaram a enfrentar uma realidade de desproteção em sua relação com o Estado. Sauer (2008), Frigo e Fialho (2010) e Leonídio (2010) enfatizam o quanto o judiciário protagonizou uma legitimação da repressão a movimentos sociais do campo a partir da imputação de crime a movimentos e ativistas, permitindo a continuidade da repressão do regime militar mesmo em um Estado democrático de direito. É interessante nos aprofundarmos um pouco mais em suas pesquisas para compreender como a criminalização de movimentos sociais se dava antes de 2013.

Sauer (2008) comenta que os movimentos sociais, sobretudo da questão agrária, sempre foram alvo de violências, mas propõe-se a observar o que havia de novo em relação a todo esse histórico. Já em 2008, o autor identificou dois novos aspectos por

⁵⁰ Impossível não relacionar esse diagnóstico ao da Wendy Brown (2018), apontado no primeiro capítulo, acerca do paulatino esvaziamento da democracia promovido pelo pensamento neoliberal

meio dos quais a histórica violência contra os movimentos se atualizava em forma de criminalização: (1) o uso de mecanismos constitucionais para considerar os movimentos na fronteira da legalidade, sendo a repressão a eles em determinados casos um dever da democracia⁵¹; (2) a entrada de novos atores e mecanismos institucionais, para além da polícia, no processo de deslegitimação dos movimentos sociais, tais como o Ministério Público⁵², a CPMI da terra⁵³ e o Tribunal de Contas da União. Frigo e Fialho (2010) trazem à tona uma condenação por parte da Organização Interamericana de Direitos humanos, reconhecendo que o Estado do Paraná, entre os anos 1995 e 2002, submeteu o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra a uma série de processos de violência e criminalização, envolvendo assassinatos de lideranças, interceptações telefônicas ilegais, dentre outras violações⁵⁴. Leonídio (2010), por sua vez, empreende uma minuciosa análise de documentos do judiciário e do Ministério Público em São Paulo, demonstrando uma atuação desproporcional de ambos em relação ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).⁵⁵

Cabe destacar dois aspectos em comum nessas pesquisas relatadas. O primeiro diz respeito à percepção de que a criminalização não se equivale à violência contra os movimentos sociais. Se sempre houve violência contra esses atores, o que se apresenta de

51 Para exemplificar, o autor traz o discurso de posse do ministro Gilmar Mendes em 2003 e cabe reproduzi-lo aqui: “Efetivamente, até aqui – e isto há de continuar assim – tais forças políticas não colocam em xeque as linhas básicas do Estado de Direito, ainda que alguns movimentos sociais de caráter fortemente reivindicatório atuem, às vezes, na fronteira da legalidade. Nesses casos, é preciso que haja firmeza por parte das autoridades constituídas. O direito de reunião e de liberdade de opinião devem ser respeitados e assegurados. A agressão aos direitos de terceiros e da comunidade em geral deve ser repelida imediatamente com os instrumentos fornecidos pelo Estado de Direito, sem embaraços, sem tergiversações, sem leniências. O Judiciário tem grande responsabilidade no contexto dessas violações e deve atuar com o rigor que o regime democrático impõe” (Gilmar Mendes – 23 de abril de 2008- *apud* Sauer, 2008, p. 3)

52 Para exemplificar, o autor traz à tona um caso de 2008 em que o Ministério Público do Rio Grande do Sul pretendeu considerar o Movimento dos Trabalhadores sem Terra como uma organização criminosa (Relatório do processo administrativo nº. 16315-09.00/07- 9, Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008)

53 Um relato mais detalhado dela será feito na análise empírica

54 “Durante o Governo Jaime Lerner (1995-2002) o Estado do Paraná viveu um grave processo de violência e criminalização contra organizações e movimentos sociais rurais. Neste período foram registrados 16 assassinatos de trabalhadores rurais, 470 prisões de trabalhadores rurais, 130 despejos”(SANSON, César. O governo Lerner: a modernização conservadora, o autoritarismo e a corrupção endêmica. In: Anais do Tribunal Internacional dos Crimes do Latifúndio. Curitiba, maio de 2001, p. 24. 7 *apud* Frigo e Fialho, 2010).

55 A análise de Leonídio se baseia em 13 ações penais, perfazendo cerca de 3 mil páginas, 15 habeas corpus e agravos de instrumento e 11 ações de reintegração/manutenção de posse, entre 1990 e 2014 no

novo seria uma institucionalização dela por meio da atuação judicial que, para além de reprimir os movimentos, questionava a sua legitimidade no regime democrático. Como colocam Frigo e Fialho:

A criminalização se dá através de um processo estruturado de violência física e simbólica, que adquire ares de violência institucional (pública e privada) na medida em que seus agentes se utilizam de suas prerrogativas e funções para atribuir uma natureza essencialmente criminosa às manifestações sociais organizadas, e, a partir daí, sob o argumento de manter a democracia e a ordem, reprimir tais manifestações. (2010, p. 3)

O segundo aspecto diz respeito ao alvo da criminalização até então: o Movimento Sem Terra. Sauer (2008) elenca como possível razão deste alvo a expansão do agronegócio no Brasil, perante o qual a atuação dos movimentos pela reforma agrária ameaça não só a propriedade privada, mas a aquisição de novas terras públicas ou privadas. No mesmo sentido, Pedro Vasconcelos (2018) indica que a aliança entre um projeto neoextrativista, que não admite a contestação, e o aumento do punitivismo penal, ampliaram a perseguição a ativistas e movimentos sociais do campo no período democrático dos anos 2000, independentemente das instituições participativas e da boa relação dos governos petistas com movimentos sociais.

Fora dos contornos dos movimentos sociais do campo, Trindade (2018) sugere que a institucionalização da participação contribuiu para a redução da legitimidade de protestos e que isso permitiu que a repressão a eventos dessa natureza se perpetuasse após 1988. O autor pontua que contribuir para a criminalização não é o mesmo que causá-la, mas defende, a partir de três estudos de caso, que o aumento de oportunidades de inserção institucional foi utilizado repetidamente para deslegitimar ações de protesto de ocupações ao longo do período da Nova República. O autor traz como exemplos a repressão à greve dos petroleiros de 1995, uma campanha federal direcionada aos movimentos sociais do campo em 2001 e posicionamentos públicos do ex-prefeito de São Paulo (2006-2013) Gilberto Kassab relativos aos movimentos de moradia. Em todos esses casos, o argumento preponderante foi de que o local para a disputa política dos movimentos eram as instituições estabelecidas.

A despeito dessas contradições, há um amplo reconhecimento, mesmo por parte dos autores críticos aqui citados, de que o Brasil passava por um processo de democratização do Estado desde a constituição pelo menos até as mobilizações de junho de 2013. O tema dos efeitos e causas de junho de 2013 ainda é objeto de muitas polêmicas

e dissensos, seja no campo da ciência política ou fora dele. Como coloca André Singer (2013), dificilmente se chegará a qualquer conclusão definitiva nesse tópico, na medida em que as manifestações apresentavam um vasto leque ideológico e tiveram uma pluralidade de protagonistas. No presente trabalho, partilhamos da percepção de Mendonça e colaboradores de que aquelas manifestações podem ser vistas como um acontecimento, isto é, um evento que interrompe o fluxo da experiência vivida e com isso transforma as perspectivas do passado e do futuro do ocorrido. Em suas palavras, “acontecimentos levam a competições de enquadramentos quanto à definição do próprio acontecimento” (Mendonça et al, 2019, p.03). Apesar da variedade de interpretações, já se pode dizer hoje que há um amplo reconhecimento de que o ano de 2013 constituiu, de algum modo, um ponto de inflexão a partir do qual se tornou observável uma série de riscos à democracia brasileira (Avritzer, 2016, 2019; Messenberg, 2017; Marona, 2018; Singer, 2013; Telles, 2015, Domingues, 2018). A identificação de quais são e de como se estruturam esses riscos é tão diversa como as interpretações das manifestações.

3.3.2 – A criminalização de Movimentos Sociais após 2013.

Algumas análises a respeito da crise da democracia que sucedeu ao acontecimento de 2013 enfatizam os seus impactos nos sentidos de democracia no Brasil, sobretudo no âmbito das formas de interação entre sociedade e Estado. Paulo Arantes identifica no movimento de 2013 uma ruptura com os limites da participação institucionalizada (2015), Trindade propõe que o fenômeno demandava uma concepção mais ampla de participação popular (2018) e Avritzer (2016) aponta que as manifestações de 2013 representaram uma ruptura no campo político da participação movida pelo “restabelecimento de uma dinâmica de separação entre mobilizações não institucionais e as institucionais.” (p. 15). O texto que inspira este trabalho, *Dimensões Democráticas nas Jornadas de Junho* (2019), traz para o centro das discussões sobre o acontecimento de junho as mutações dos sentidos de democracia entre os manifestantes, perguntando-se sobre a preocupante possibilidade de que a luta pela democracia enfraqueça a própria democracia. A partir das entrevistas analisadas, Mendonça (2018) conclui que havia uma crescente negligência por parte dos manifestantes à multidimensionalidade da democracia, marcados por uma escassa preocupação com regras e instituições, por ideais participacionistas e por um culto ao individualismo e à autoexpressão.

Não nos debruçaremos aqui sobre alguma relação de causalidade entre as manifestações de 2013 ou qualquer de seus aspectos e a crise subsequente, mas tão somente pontuamos que partilhamos da noção de que se trata de um processo dinâmico e complexo. Seja por conta de conteúdos das próprias manifestações, seja por reações a elas ou incapacidades de responder às demandas por elas colocadas, o que se seguiu de 2013 foi uma série de sinais de declínio que pouco a pouco configuraram o cenário de crise vigente. A despeito das amplas possibilidades ali colocadas de reestruturação de uma democracia com mais possibilidades de participação, o destino do país após esse acontecimento foi fortemente marcado pela articulação de poderes pouco permeados pela sociedade civil, como o sistema de justiça, o exército e os setores financeiros (Avrizer, 2018), por um controverso processo de impeachment e pela eleição de um líder claramente antidemocrático. No bojo desse processo, notou-se também uma rigorosa redução dos espaços de interlocução entre Estado e sociedade, sobretudo após o impeachment de 2016 (idem), bem como um aumento da deslegitimação e da criminalização de movimentos sociais e protestos no Brasil, sobre a qual nos debruçamos nessa dissertação. As evidências desse aumento têm ficado cada vez mais robustas e mobilizado diferentes pesquisas e dossiês apresentados abaixo.

A ONG internacional Artigo19⁵⁶ publicou em junho de 2018 um dossiê apontando, dentre outras coisas, que, desde 2013, pelo menos 70 propostas legislativas que restringem o direito a protestos circulam no Congresso Nacional⁵⁷. O mesmo dossiê aponta como marcos dessa escalada de criminalização o emprego da Garantia da Lei e da Ordem em 2013, o uso das Forças Armadas na repressão a protestos nos últimos anos, e a Lei Antiterrorismo de 2015. A Comissão Pastoral da Terra- CPT⁵⁸, em 2017, publicou o relatório “Vidas em Luta”, alarmando para o aumento do número de casos de

56 “Com escritórios em nove países, a **ARTIGO 19** está no Brasil desde 2007, e desde então tem se destacado por impulsionar diferentes pautas relacionadas à liberdade de expressão e informação. Entre as quais, estão o combate às violações ao direito de protesto, a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores, a descriminalização dos crimes contra a honra, a elaboração e a implementação da Lei de Acesso à Informação, e a construção e defesa do Marco Civil da Internet.”, fonte: <<https://artigo19.org/a-organizacao/>> acessado em 21/09/2019

57 Como colocado na metodologia, foi a partir desse levantamento que construímos o corpo empírico da nossa análise no tópico a seguir.

58 “Pelo trabalho desenvolvido, a CPT pode ser considerada uma entidade de defesa dos Direitos Humanos. Direito à posse da terra, direito de nela permanecer e trabalhar, direito de acesso à água, direito ao trabalho e este em condições dignas. Na promoção e defesa do direito ao trabalho, a CPT tem se destacado na denúncia e no combate sistemático ao trabalho escravo. Para isso criou, em 1997, a Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo: De Olho Aberto para não Virar Escravo.” Fonte: <<https://www.cptnacional.org.br/sobre-nos/historico>> acessado em 21/09/2019

criminalização e de perseguição a movimentos sociais, ativistas e manifestações organizadas após 2013 e, de forma mais acentuada ainda, após 2016. Outra versão do “Vidas em Luta” foi publicada em 2020 com a atualização dos novos casos de criminalização de defensores de direitos humanos ocorridos depois de 2018, reunindo uma série de pesquisas a respeito, que contemplam desde a militarização dos conflitos por terra envolvendo comunidades quilombolas, que resultaram em criminalização de lideranças, até a criminalização de militantes da reforma urbana⁵⁹. Outro indicador importante vem do relatório da *Freedom House* de 2020, segundo o qual o Brasil, apesar de ser um país livre, tem caído no índice de liberdades civis devido ao constante risco a que são expostos ativistas e jornalistas independentes no país.⁶⁰ A supracitada ONG Artigo 19 também produz anualmente um índice de liberdade de expressão desde 2010, e, em 2020, o Brasil teve a sua menor pontuação⁶¹. O índice da ONG varia de 0 a 100 e o Brasil caiu, ao longo destes 10 anos, de 89 para 52⁶²

No âmbito acadêmico essa preocupação também tem ecoado. Junho de 2013 representa um marco nesse processo em todas as pesquisas aqui observadas. Parte importante delas observa o papel das mídias na crescente criminalização. Frederico de Almeida (2020), por exemplo, analisa documentos jurídicos e policiais e a cobertura da Folha de S. Paulo e do Estadão, e indica que a imprensa teve papel fundamental na criminalização de determinados manifestantes por parte do Ministério Público e da

59 O dossiê pode ser lido em <https://terradireitos.org.br/uploads/arquivos/Dossie-Vidas-em-Luta.pdf> - acesso em 21/02/2022

60 Um dos critérios de avaliação da liberdade dos países usados pela instituição é a pergunta: “Is there freedom for nongovernmental organizations, particularly those that are engaged in human rights– and governance-related work?” e, no caso brasileiro de 2020, a resposta averiguada pela instituição foi a seguinte: “Nongovernmental organizations (NGOs) are able to operate freely in a variety of fields. However, activists working on land rights and environmental protection issues have faced harassment, threats, and violence in recent years.”. Fonte: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2020> > acessado em 29/03/2021

61 <https://artigo19.org/2021/07/29/relatorio-global-de-liberdade-de-expressao-2020-2021/> - acessado em 21/02/2022

62 O relatório pode ser lido aqui: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2021/08/A19-GxR-2021-FINAL.pdf> - acessado em 21/02/2022. Cabe destacar o comentário em particular sobre a situação brasileira: “The current Brazilian Government is pursuing the destruction of civic space by means of weakening social participation and demonstration. There is an intense legislative push to criminalise political action. In addition to the numerous bills that attempt to broaden the Anti-Terrorism Law (no. 13260/2016), the Brazilian Government and its supporters have frequently used the National Security Law (no. 7170/1983) – which was formulated during the dictatorial period – for the purpose of political persecution, especially against communicators and activists.” (ARTIGO 19, 2021, p. 65)

Polícia. O texto identifica que, tanto nos documentos jurídicos e policiais, quanto nos editoriais dos jornais ocorre a

adoção de uma classificação genérica e quase-jurídica de ‘vandalismo’ para a caracterização de certas condutas como criminosas, e que permite acionar estratégias preventivas de controle social e criminalização a partir dos tipos sociais construídos nos processos de sujeição criminal. (Almeida, 2020, p. 17).

Essa dicotomia, entre cidadãos legítimos e vândalos, desempenha um forte papel na criminalização e caracteriza o discurso das mídias posterior a 2013 (Antunes, Domingues, 2021; Almeida, 2020; Fernandes, Câmara, 2018, Zanotti, 2014), bem como os ‘dilemas’ enfrentados pelas polícias entre a proteção do patrimônio e a preservação da vida (Da Silva, Fernandes, 2017).

O tema do policiamento de protestos também tem ganhado espaço após 2013, chegando a motivar um dossiê pela revista *Mediações*. Comparato (2016, p.12) chega a sugerir que o evento de 2013 gerou uma confusão interna nas polícias a respeito de seu papel perante as manifestações, uma vez que a corporação estava sendo criticada publicamente por agir como sempre agiu. No mesmo sentido, Fernandes e Câmara (2018) identificam que 2013 provocou uma atualização dos repertórios de ação das polícias perante os protestos, até então despreparada para lidar com eventos dessa natureza. O dossiê produzido pela revista *Mediações* foca-se justamente nesse ponto. O artigo de Fernandes e Silva (2021) no dossiê aponta para uma lacuna teórica a respeito da relação entre movimentos sociais e segurança pública na literatura, que dificulta a compreensão de questões cruciais da democracia brasileira no âmbito da participação e da liberdade de expressão. Zoccal (2021), na mesma edição, identifica, a partir da análise de documentos de ações criminais movidas contra manifestantes em São Paulo, um enquadramento “de guerra” por parte de agentes da lei contra manifestantes⁶³. Para finalizar, na análise de Gomes, Cavalcanti e Abarca (2021), a criminalização de protestos no Brasil e no México envolve uma diversidade de atores, desde a mídia às instituições de Estado, e se baseia na construção articulada de inimigos públicos a serem combatidos. De maneira geral, as produções focadas na relação entre a polícia e os movimentos sociais destacam mais o caráter histórico de autoritarismo dessa instituição, visíveis sobretudo em seus repertórios de atuação perante os protestos, e menos nas recentes transformações no cenário.

63 O caso analisado pela autora esteve presente em uma série de requerimentos legislativos analisados no capítulo da análise empírica, quando um diálogo mais profundo com o artigo será travado.

Outro tópico que tem recebido atenção de pesquisadores nesse enredo é a Lei Antiterrorismo, aprovada em 2016. A lei foi objeto de numerosas polêmicas relacionadas justamente à possibilidade que ela abre de criminalização de movimentos sociais ao apresentar uma definição difusa de terrorismo (De Mattos, Rubiano, 2017), e ao fortalecer a ideia de um “inimigo público” interno (Freitas, 2017). O tema da relação entre combate ao terrorismo e democracia não é novo, tampouco é local. As pesquisas sobre o tema reúnem desde abordagens que identificam na Guerra ao Terror uma atualização do imperialismo voltada ao controle e restrição de movimentos populares nos países periféricos (Nepomuceno, 2018), até abordagens que refletem sobre os dilemas entre a segurança pública e a liberdade (Suarez, Acacio, 2018). Um dos focos analisados no capítulo seguinte concentra-se na tramitação dessa lei e em projetos voltados a alterá-la e uma discussão mais aprofundada sobre seus conteúdos será desempenhada na análise desse *cluster*. Por hora, apenas pontuamos, que, independentemente das reais razões, demandas ou motivações que geraram a lei, os receios manifestos por ONGs e Movimentos Sociais sobre o risco de a legislação antiterrorista comprometer movimentos sociais têm se tornado cada vez mais real. Trindade e Guareschi (2021), em uma nota técnica sobre os cinco anos de aprovação da lei, concluem:

O que pudemos testemunhar ao longo destes últimos cinco anos é um caminho sendo trilhado exatamente nessa direção: o caráter genérico e excessivamente abrangente do termo “terrorismo” abriu margem para a apresentação de diversas proposições legais que pretendem tornar a Lei nº 13.260/2016 em um instrumento explícito de repressão e da criminalização da luta social no Brasil (2021, p. 14).

A partir do exposto, pode-se concluir que há evidências suficientes de que (1) a tensão relativa à legitimidade de ações de movimentos sociais fora das vias institucionais esteve presente em todo o período da Nova República, mas que (2) essa tensão aumentou pendendo para um processo de deslegitimação e criminalização – ou, nos termos aqui propostos, de aumento de ameaças políticas contra - movimentos sociais, no decorrer da crise que seguiu ao acontecimento de 2013.

Neste capítulo, procuramos explorar melhor as relações entre movimentos sociais e democracia explicitando o quanto a legitimidade desses atores e de formas de ação coletiva varia em relação às disputas de sentidos da democracia. Finalizamos o capítulo explorando, a partir de revisão bibliográfica, como isso se deu no Brasil ao longo do período da Nova República.

A partir dessa fundamentação teórica e contextualização, vamos agora à análise empírica dos documentos legislativos a fim de observar como isso se deu no legislativo brasileiro.

4. CAPÍTULO 4 – ANÁLISE EMPÍRICA

No presente capítulo, trataremos do material analisado com a finalidade de mapear a disputa pela legitimidade de movimentos sociais e protestos no legislativo nacional e compreender os deslocamentos e tensionamentos dos sentidos de democracia imbricados nessa disputa. Os procedimentos metodológicos foram explanados e justificados no capítulo de metodologia e, inicialmente, passaremos apenas por alguns aspectos práticos diretamente relacionados à codificação que foi feita, antes de avançarmos no detalhamento da análise.

Ao todo, 180 documentos foram submetidos à análise de conteúdo, envolvendo projetos de lei, pareceres, requerimentos e sugestões. As variáveis relacionadas a cada documento para a análise foram: ano, autor, partido do parlamentar, estado do parlamentar, casa legislativa, comissão e tipo de documento. Para além dessas incluímos mais duas variáveis provenientes de transformações delas: a divisão da variável ano em períodos determinados e a distribuição dos partidos em um espectro esquerda-centro-direita fornecido pela literatura. O processo de codificação orientou-se pela procura de (1) criminalização/restrição/defesa de movimentos sociais; (2) sentidos de democracia; e (3) leis atingidas pelas proposições. Para melhor compreender e verificar o processo, cabe consultar os projetos disponíveis no link⁶⁴, o banco de dados gerado com a codificação⁶⁵, e o Anexo 1 - Livro de códigos⁶⁶.

Além do processo de codificação, os documentos foram lidos e divididos em cinco *clusters* para permitir uma contextualização melhor dos textos e das disputas pelos sentidos de democracia nesse longo processo que identificamos de criminalização dos movimentos sociais e de protestos no Brasil. Procederemos neste capítulo, da seguinte maneira: primeiramente, faremos uma descrição geral dos projetos apresentando a distribuição das variáveis mencionadas nos documentos; depois faremos uma breve exploração dos resultados quantitativos gerais dos processos de codificação; em seguida, contextualizaremos e analisaremos os documentos nos *clusters*; e, por fim, apresentaremos as conclusões e considerações possíveis a partir do processo feito.

64 Link para acesso: <https://drive.google.com/drive/folders/1H868-bp5LGZe1ZbV-0oQVZQ4m4fwCpBj?usp=sharing>

65 IDEM

66 Ver página 156

4.1- Apresentação geral dos projetos

Neste tópico apresentaremos informações gerais sobre os documentos, sem exaurirmo-nos na apresentação de cada um deles. Ao todo, 180 documentos foram codificados, assim distribuídos por tipo:

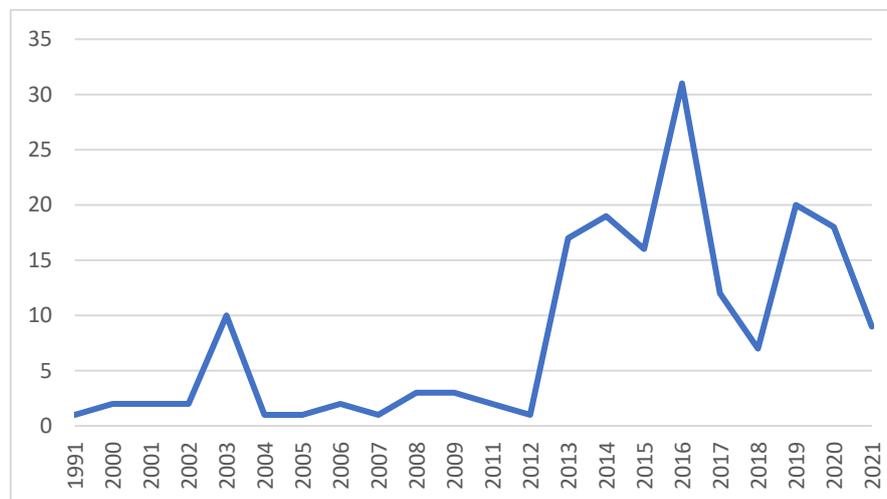
Quadro 3- Número de documentos por tipo

Tipos de projeto	Tipos de documento
Projetos de Lei	94
Pareceres	54
Requerimentos	30
PEC	1
Projeto de Decreto Legislativo	1
Total Geral	180

Elaboração do autor

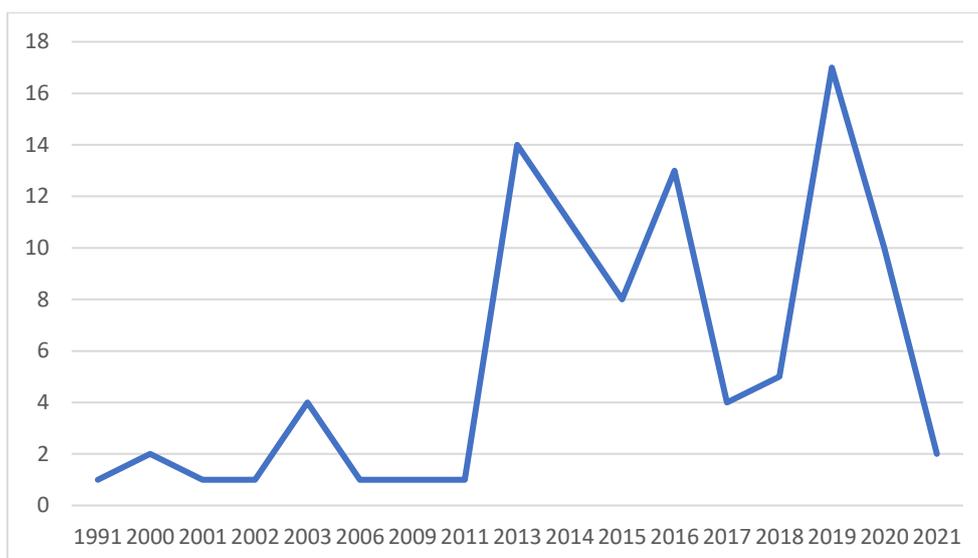
Um primeiro aspecto relevante de ser observado aqui diz respeito à variação dos projetos a esse respeito no tempo, que permite observar de maneira mais evidente o aumento da presença dessa pauta no legislativo, como se vê no gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Número de documentos relacionados à disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional encontrados por ano



Elaboração do autor

Quando se observa o número de projetos por ano, desconsiderando os demais tipos de documentos apresentados, observa-se o mesmo padrão, como pode-se conferir abaixo:

Gráfico 3- Número de projetos por ano

Elaboração do autor

É importante salientar que as pesquisas por palavras-chave utilizadas para a seleção dos documentos não continham qualquer filtro relacionado ao ano, o que nos permite afirmar que de fato esse tema ganhou muita força após 2013⁶⁷. Outro ponto importante é que parte significativa dos documentos colocados após 2013 são pareceres a projetos que há muito estavam estacionados e foram novamente postos em pauta. Passemos agora às demais características gerais dos projetos. Quanto à origem dos parlamentares autores dos documentos, temos o seguinte quadro:

Quadro 4- Número de documentos por estado

Estado	(N)	(%)
SP	48	27%
RJ	23	13%
MG	16	9%
RS	11	6%
PB	9	5%
PE	8	4%
CE	7	4%
DF	6	3%
MT	6	3%
BA	5	3%
GO	5	3%
RR	4	2%

⁶⁷ Apenas para relembrar, as palavras chaves utilizadas foram: (a.)Bloqueio de Vias OU "Obstrução de Vias" OU "bloqueio de via" OU "Bloqueios de via" OU "Bloqueios de via" (b.)("Movimento Social" OU "Movimentos Sociais" OU Protesto OU Protestos) E (Terrorismo OU Terroristas OU Terroristas OU Contraterrorismo OU Contraterrorista OU Contraterroristas) (c) (Invasões OU Ocupações) E ("Movimentos Sociais" OU "Movimento Social") (d.) (Vandalismo OU desordem OU "Incolunidade pública") E ("Movimentos Sociais" OU "Movimento Social" OU "protestos" OU "manifestações")

Ac	3	2%
BR	3	2%
PA	3	2%
PR	3	2%
SC	3	2%
AL	2	1%
MA	2	1%
MS	2	1%
Não se aplica	2	1%
RN	2	1%
TO	2	1%
AP	1	1%
ES	1	1%
PI	1	1%
RO	1	1%
SE	1	1%
Total Geral	180	100%

Elaboração do autor

Nota-se que a maior parte dos documentos advém de deputados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Ainda que isso possa indicar alguma prevalência desse tema nesses estados, é preciso considerar que, uma vez que a maior parte dos documentos foi apresentado na Câmara dos Deputados, que é proporcionalmente ocupada segundo o tamanho das populações dos estados, essa prevalência pode ser explicada pelo fato de serem os estados com os maiores números de deputados. A respeito da divisão dos documentos nas casas legislativas, segue o quadro:

Quadro 5- Número de projetos por casa legislativa

Casa legislativa	(N)	(%)
Câmara dos Deputados	164	91%
Senado Federal	16	9%
Total Geral	180	100%

Elaboração do autor

No que se refere à atuação dos partidos na questão, observa-se a seguinte distribuição:

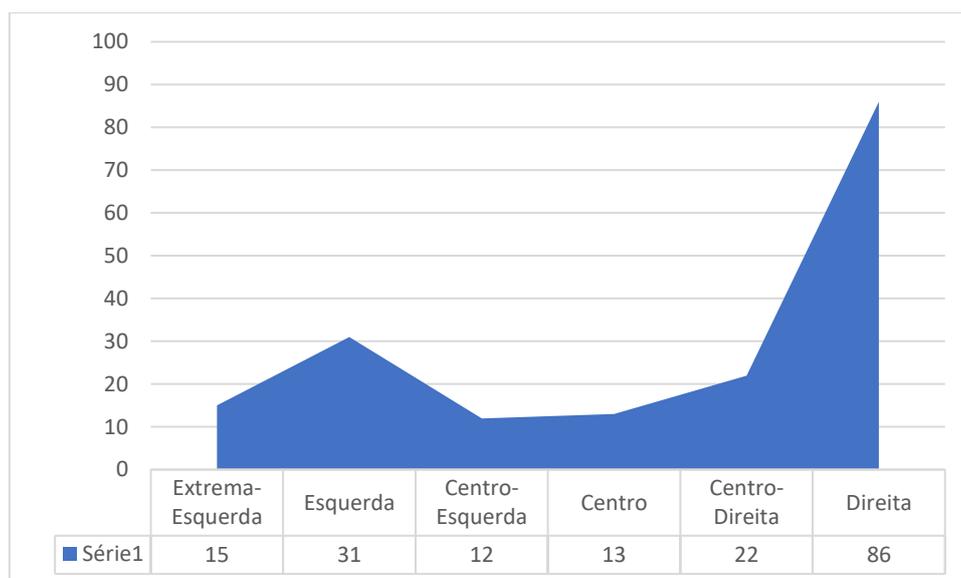
Quadro 6 - Número de documentos por partido do autor.

Partido⁶⁸	(N)
PT	29
PSL	20
DEM	16
PSoL	15
PMDB	15
PSDB	12
PDT	11
PL	11
PV	8
Progressistas	7
PSD	6
PROS	4
PSC	4
PTB	4
Cidadania	4
Podemos	4
PCdoB	2
Avante	2
Republicanos	1
PRP	1
Solidariedade	1
Vários	1
REDE	1
PSB	1
Total Geral	180

Elaboração do autor

Um dado interessante desta tabela é a enorme presença do partido PSL dentre os responsáveis pelos documentos, um partido que só veio a ter um número de cadeiras relevantes na câmara após 2018 em decorrência da eleição de seu candidato à presidência, Jair Bolsonaro. A grande presença do Partido dos Trabalhadores pode ser compreendida pelo fato de que ele, há muitos anos, é um dos partidos com mais número de cadeiras no legislativo. Dada a fragmentação partidária brasileira, convém utilizar uma distribuição dos partidos no espectro esquerda/direita para tornar mais compreensível a análise sobre o quanto o fenômeno aqui observado é atravessado por tais disputas ideológicas. No gráfico a seguir podemos ver como os documentos se distribuem nesse espectro:

⁶⁸ Cumpre informar que os partidos que sofreram mudanças de nome foram agregados conjuntamente na análise, tais como PFL-DEM, PPS-Cidadania.

Gráfico 4 - Número de documentos pelo espectro político do partido do autor⁶⁹

Elaboração do autor

Fica evidente no gráfico a prevalência dos partidos de direita na apresentação dos documentos encontrados sobre esse tema, embora a esquerda também se faça presente. Antes de partir para as demais análises, cabe comentar que, de todos os 180 documentos e, mais especificamente, de todos os 96 projetos legislativos, apenas dois projetos foram aprovados: a revogação da Lei de Segurança Nacional em 2021 e a Lei Antiterrorismo em 2015. A grande maioria dos projetos encontra-se em tramitação.

Na tabela abaixo vemos as leis passíveis de sofrerem alterações nos processos legislativos:

Tabela 1 - Número de documentos que propõem alterações em cada uma das seguintes leis

Lei	(N)
Decreto lei 2848 - Código penal	32
Lei 13260 - Lei antiterrorismo	22
Lei 7170 - Lei de Segurança Nacional	21
Lei 12850 - das Organizações Criminosas	10
Lei 7960	6
Constituição Federal	5
Lei 9503 - Código Brasileiro de Trânsito	4
Decreto Lei 6227 - Código Penal Militar	3

⁶⁹ O Espectro político dos partidos foi classificado com base no texto “Esquerda, centro ou direita- como classificar os partidos no Brasil” (Bolognesi, Ribeiro, Condato, 2020). Essa classificação se baseou em um questionário aplicado com 519 cientistas políticos estudiosos do tema acerca da posição de cada um dos partidos brasileiros no espectro dando nota de 0 a 10, sendo 0 esquerda e 10 direita. Uma observação importante sobre a classificação é que à época o PSL ainda figurou para muitos como menos à direita do que o DEM, algo que provavelmente foi transformado ao longo da gestão Bolsonaro.

Lei 6543-1997	3
Lei 104666	3
Lei 8072	3
Lei 10257	3
Lei 9807	3
Decreto Lei 3688 - Contravenções Penais	2
Decreto Lei 1969 - 1967	2
Decreto Lei 3689 - Código do Processo Penal	1
Lei 13060	1
Lei 13105	1
Lei 9034	1
Lei 7716	1
Lei complementar 97 - 1999	1

Elaboração do autor

Feita essa primeira apresentação das características dos documentos analisados e seus respectivos autores, passamos agora aos resultados quantitativos gerais do processo de codificação. No primeiro tópico abaixo apresentamos os resultados da procura pelos sentidos de democracia nos textos, no segundo os resultados referentes às posições dos documentos em relação à legitimidade de movimentos sociais e protestos na democracia e, por fim, no terceiro, indicamos as principais percepções possíveis advindas dessa análise quantitativa para serem melhor observadas na análise qualitativa dos *clusters*.

4.1.1 – A presença dos cinco eixos estruturantes do debate democrático no projeto.

Antes de apresentar os dados da codificação especificamente voltados à apreensão dos sentidos de democracia, cabe uma breve explicação do processo de codificação: quando os textos das justificativas adentravam em alguma das questões de algum dos cinco eixos definidos no capítulo 1 dessa dissertação, marcávamos a sua presença no documento como um todo. Os trechos mais significativos foram codificados e selecionados para permitir uma melhor análise qualitativa dos debates internos de cada eixo, a qual será melhor apresentada na análise dos *clusters*. Por hora atemo-nos à presença e à ausência de cada um desses eixos nos documentos que configuram a multidimensional disputa de sentidos de democracia. Na tabela a seguir vemos o número de documentos nos quais cada um dos eixos foi identificado.

Quadro 7 - Número de documentos em que aparece cada um dos eixos estruturantes do debate democrático

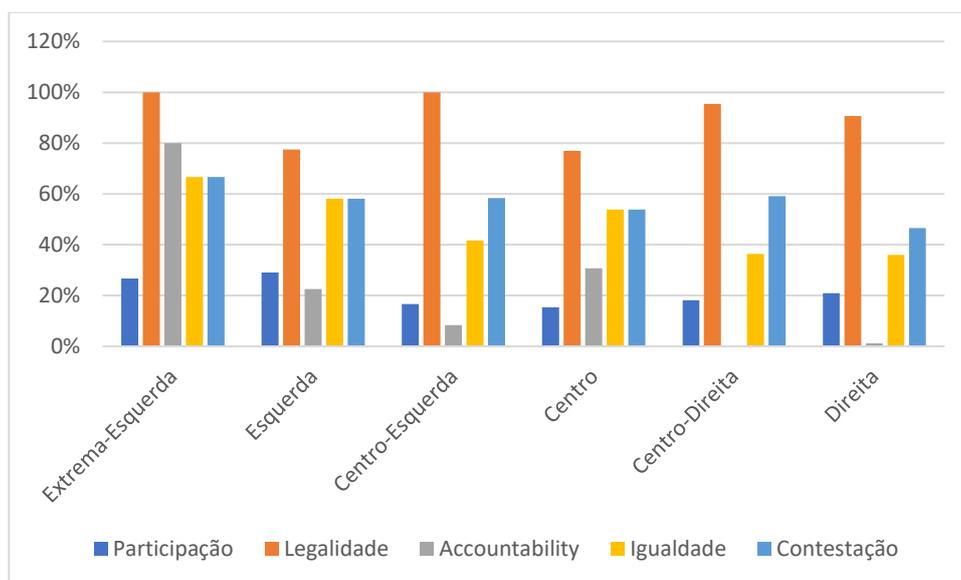
Eixos	Número de documentos em que aparece o eixo.	(%)
1 Participação e autogoverno	39	22%
2 Legalidade, império da lei e ordem	161	89%
3 Accountability, monitoramento e transparência	25	14%
4 Igualdade e direitos fundamentais	79	44%
5 Contestação, liberdade de expressão e pluralismo.	95	53%

Elaboração do autor

A enorme presença do eixo da legalidade pode ser explicada em parte pelo próprio fato de serem documentos produzidos em processos legislativos, no qual a discussão a respeito da compatibilidade de alguma ação ou alteração legal com os princípios da Constituição são especialmente pertinentes. Quanto aos demais eixos, é relevante perceber que a tensão se manifesta, segundo nossa codificação, mais no âmbito do direito à contestação em uma democracia e no âmbito da proteção dos direitos humanos, do que na legitimidade ou necessidade da participação. Outro aspecto relevante a ser observado está na mobilização conjunta dos eixos.

Um cruzamento de informações interessante de ser analisado é a variação da mobilização dos diferentes eixos segundo o espectro político do partido do autor do documento. O gráfico a seguir apresenta esse dado:

Gráfico 5 - Presença dos eixos estruturantes do debate democrático segundo o espectro político do partido dos autores.



Elaboração do autor

É interessante perceber o quanto os parlamentares localizados mais à esquerda no espectro político adentraram em mais diferentes questões do debate democrático na disputa pela legitimidade de movimentos sociais, enquanto os parlamentares mais à direita focaram-se bem mais no eixo da legalidade.

4.1.2- As posições dos projetos em relação à atuação dos movimentos sociais.

Uma vez que o objetivo da pesquisa é observar os sentidos de democracia imbricados na disputa pela legitimidade dos movimentos sociais, procuramos codificar também as posições dos documentos nessa disputa. Contudo, trata-se de uma questão de difícil apreensão, uma vez que, como abordado no capítulo de metodologia, a criminalização de movimentos sociais e protestos muitas vezes é velada ou sequer é um objeto central do texto legal, mas uma possível consequência da lei promulgada ou, mais frequentemente ainda, de suas brechas. Sendo assim, para identificar essa posição elaboramos dois processos de codificação. Um primeiro voltado apenas aos textos legais, seja dos projetos de lei, das emendas ou dos substitutivos apresentados em pareceres, no qual procuramos por itens que ofereciam risco à atuação de movimentos sociais e à realização de protestos e outras formas de ação coletiva, bem como por itens que

ofereciam proteção ou salvaguarda.⁷⁰ O segundo processo voltou-se aos textos das justificativas de todos os documentos, incluindo também os requerimentos, o que será mais abordado adiante. Antes disso, cabe expor como se deu a presença desses itens favoráveis e desfavoráveis nos projetos.

Quadro 8 - Número de projetos com presença de itens que oferecem proteção ou risco à atuação dos movimentos sociais

Presença de itens	(N)	(%)
Contém itens que oferecem proteção	28	18,79%
Contém itens que oferecem risco	77	51,33%
Contém itens que oferecem risco e itens que oferecem proteção	28	18,79%
Não legisla sobre	17	11,41%
Total Geral	150	100,00%

Elaboração do autor

Como se pode observar, a despeito de que muitas vezes os textos, conforme veremos, sejam ponderados ou não explicitem uma intenção de criminalizar ou questionar a legitimidade de movimentos sociais e protestos, 51% do total continham ou defendiam apenas modificações legais que traziam riscos a movimentos sociais, enquanto apenas 18% continham tanto itens que ofereciam risco, quanto itens de proteção e/ou salvaguarda. Ou seja, a ambiguidade não é tão presente nas propostas legais quanto é na argumentação dos parlamentares. É interessante observar também como variaram os projetos ao longo do tempo nessa relação:

Quadro 9 - Percentual de projetos com itens de proteção/risco por período

Período	Contém itens que oferecem proteção	Contém itens que oferecem risco e itens que oferecem proteção	Contém itens que oferecem risco	Total Geral
1991-2002	57,14%	28,57%	14,29%	100,00%
2003-2012	38,46%	7,69%	53,85%	100,00%
2013-2021	15,93%	22,12%	61,95%	100,00%
Total Geral	20,30%	21,05%	58,65%	100,00%

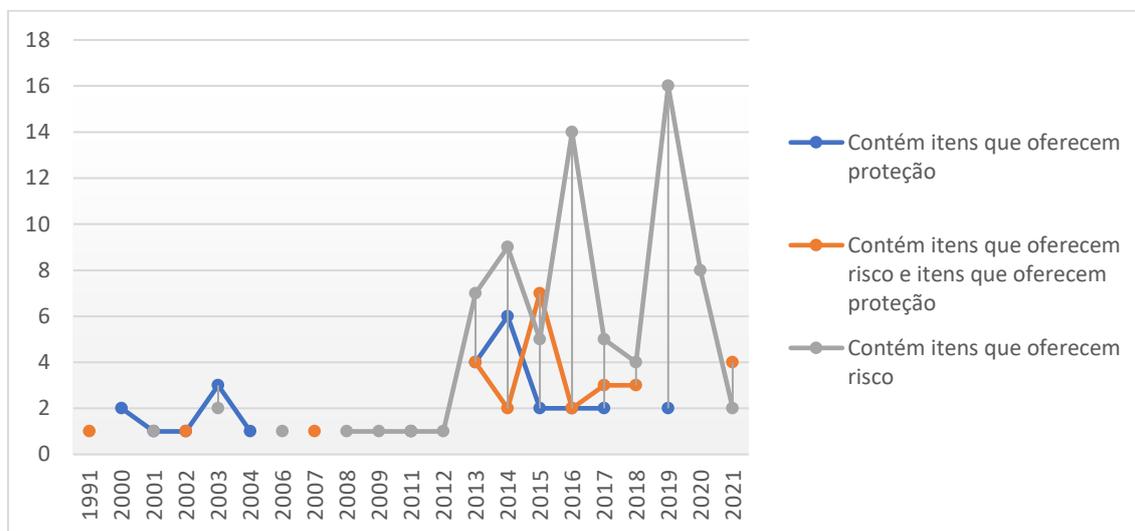
Elaboração do autor

Os projetos voltados a esse tema caminharam ao longo do tempo para serem cada vez mais permeados por itens de risco e cada vez menos por itens de proteção ou

⁷⁰ Nessa codificação não entraram os requerimentos. E os pareceres que não possuíam texto legal de emenda ou substitutivo foram codificados segundo sua posição favorável ou contrária ao projeto em questão.

salvaguarda. O gráfico abaixo permite um olhar mais detalhado sobre esse movimento:

Gráfico 6 - Evolução de projetos com itens de risco/proteção por ano



Elaboração do autor

A partir do gráfico, vemos que de fato o aumento de projetos observado após 2013 é bem mais marcado pela presença de itens que oferecem risco à atuação de movimentos sociais do que pela ambiguidade ou pela proteção aos movimentos. O segundo processo para aprimorar a percepção da posição dos documentos em relação à legitimidade de protestos e movimentos sociais na democracia se deu a partir da leitura dos textos integralmente, envolvendo a modificação legal proposta e a justificativa apresentada. Nessa codificação foram incluídos também os requerimentos. Extraímos uma parte do livro de códigos para melhor explicitar como se deu essa codificação na tabela abaixo:

Quadro 10- Codificação da posição dos documentos

Posição	Explicação	Tipos de situações e documentos codificados
Restritivo/ Criminalizado or	O texto pode ser considerado contrário ou limitador da atividade de movimentos sociais no Brasil, na medida em que se volta a restringir sua atuação, a acusar ou criminalizar práticas de movimentos sociais ou a evitar a sua proteção perante o Estado. (Obs: mesmo que se pondere sobre a importância ou legitimidade de movimentos, mas o texto legal volte-se apenas a reduzir a tolerância às suas ações, toma-se o projeto como restritivo)	1- Projetos de lei, pareceres com emendas e substitutivos que possuem itens legais que oferecem riscos a movimentos sociais
		2- Pareceres que reforçam e defendem projetos que possuem itens que oferecem riscos a movimentos sociais
		3- Pareceres que questionam projetos que visam proteger movimentos sociais do Estado
		4- Requerimentos que acusam movimentos sociais
Ambíguo	A posição do texto em relação à atuação de movimentos sociais no Brasil é	1-Projetos de lei que contém itens de proteção e itens que oferecem riscos a

	ambígua e/ou ponderada: oferece acusações e defesas desses atores, contém itens protetivos e itens restritivos ou então volta-se a negociar diferentes posições diante de uma tentativa de criminalização e assim preserva itens restritores e criminalizadores	movimentos sociais e/ou ao direito de protesto
		2-Pareceres com substitutivos ou emendas que, embora reduzam o potencial criminalizador de um projeto, mantenham em alguma medida o risco
		3- Requerimentos que apresentam posições ambíguas em relação a movimentos sociais e protestos
Protetiva	A posição do texto é de defesa e proteção da atuação de movimentos sociais no Brasil, seja por questionar algo criminalizador, seja por buscar ampliar suas garantias na lei.	1- Projetos de lei que contém itens legais que oferecem proteção a movimentos sociais e/ou protestos
		2- Pareceres que questionam ou transformam projetos com potencial criminalizador ou restritor para proteger movimentos sociais e protestos

Elaboração do autor

A partir dessa codificação, chegamos à seguinte distribuição no total dos documentos:

Quadro 11 - Número de documentos por posição em relação ao ativismo extrainstitucional

Posição	(N)	(%)
Ambíguo	32	17,78%
Protetiva	54	30,00%
Restritivo	82	45,56%
Posição não identificada ⁷¹	12	6,67%
Total Geral	180	100,00%

Elaboração do autor

Dois cruzamentos de informações são especialmente interessantes para compreender o fenômeno aqui observado: a variação da distribuição das posições no tempo e a variação delas no espectro político. Podemos observar esses cruzamentos na tabela e no gráfico a seguir, respectivamente:

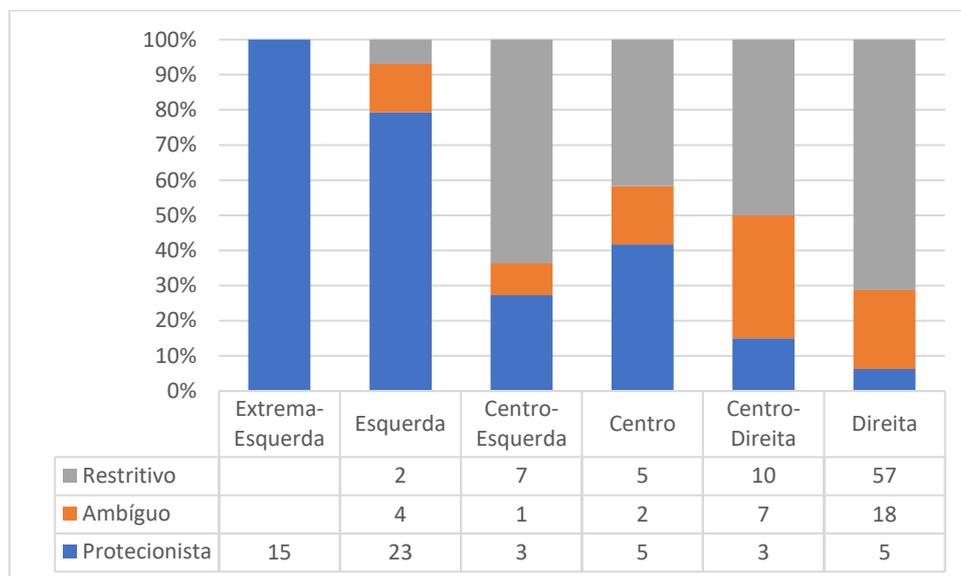
Quadro 12 - Percentual de documentos em cada posição por período

Período	Protetiva	Ambíguo	Restritivo	Total Geral
1991-2002	57,14%	28,57%	14,29%	100,00%
2003-2012	35,00%	10,00%	55,00%	100,00%
2013-2021	30,50%	19,86%	49,65%	100,00%
Total Geral	32,14%	19,05%	48,81%	100,00%

Elaboração do autor

⁷¹ Conferir melhor explicação no livro de códigos.

Quadro 13 - Posição dos projetos por espectro político do partido do autor do documento



Elaboração do autor

A partir dos dados apresentados é possível constatar que: (1) antes de 2013 preponderavam projetos que visavam proteger os movimentos sociais e com itens que lhes protegiam, e a partir de 2013 isso se transforma radicalmente, com uma preponderância de documentos ambíguos e que oferecem risco aos movimentos sociais; (2) há uma nítida diferença entre as posições dos partidos de esquerda e as daqueles de direita nesse âmbito, sendo os primeiros mais protetivos e favoráveis, enquanto os segundos são mais restritivos e/ou criminalizadores. Salta aos olhos a graduação ao longo do espectro político, sendo que os partidos de centro, centro direita e centro esquerda são bem mais divididos em relação à posição perante o ativismo extrainstitucional. Inclusive, é interessante observar que, segundo esses dados, a centro-direita aparentemente é menos desfavorável à legitimidade dos movimentos sociais e de protestos fora das vias institucionais do que a centro-esquerda.

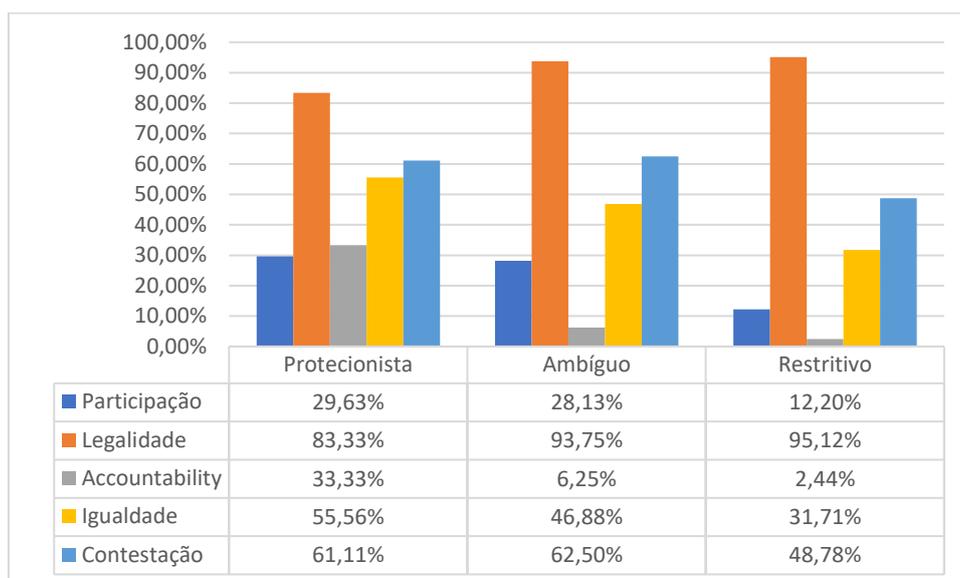
4.1.3- Considerações finais da análise quantitativa

A partir do exposto, ficam evidentes o quanto a tensão na democracia a respeito da legitimidade de fato aumentou muito em 2013, o quanto esse aumento é marcado pela

intenção de criminalizar e/ou restringir a atuação de movimentos sociais e o direito a protestos e outras formas de ação coletiva por fora das vias institucionais e o quanto isso se relaciona ao crescimento e ao acirramento dos partidos de direita nessa disputa. O objetivo de refletir sobre possíveis deslocamentos e tensões dos sentidos de democracia imbricados nessa disputa por legitimidade sem dúvida demandará uma análise mais detalhada a ser feita no tópico a seguir. Contudo, já se pode dizer a partir dos dados que de fato há uma abordagem multidimensional da democracia nos projetos (apesar do significativo número de projetos que perpassam apenas o eixo da legalidade) e que essa multidimensionalidade apresenta variações no tempo e no espectro político. O eixo da legalidade é sem dúvida o mais presente na discussão, mesmo em documentos que mobilizavam também outros eixos, e é notável que, ao longo do tempo ele se fez cada vez mais presente que os demais. Além disso, vê-se que os eixos da democracia mais mobilizados após a legalidade foram, respectivamente, o eixo da contestação e o da igualdade, nessa ordem. Com relação ao eixo da accountability e ao eixo da participação, o que chama a atenção é a sua baixa presença.

Antes de finalizar, é interessante observar os resultados do cruzamento entre as duas principais informações procuradas no processo de codificação: os Sentidos de Democracia e as Posições dos projetos, apresentadas no gráfico a seguir.

Gráfico 7- Percentual da presença dos eixos estruturantes do sentido de democracia por posição dos projetos -



Elaboração do autor

Pode-se ressaltar desses dados as seguintes observações a serem melhor analisadas

na análise qualitativa:

- O eixo da participação e do autogoverno se manifesta ligeiramente mais forte dentre os documentos protetivos e ambíguos. Reforça-se, além disso, conforme apresentado anteriormente, que é o segundo menos presente na codificação.
- Embora a legalidade esteja presente em quase todos os documentos, ela é mais forte dentre os documentos ambíguos e criminalizadores/restritivos
- A questão do accountability aparece quase que exclusivamente dentre os documentos que defendem movimentos sociais e protestos.
- A questão da igualdade e dos direitos fundamentais é mais forte dentre os documentos que defendem movimentos sociais e mais fraca entre os que os acusam ou visam restringir suas atividades
- A contestação praticamente não apresenta variação significativa de presença, mas é muito presente em todas as posições codificadas. No entanto, dentre os documentos que não tinham posição identificável sobre o tema, essa questão foi significativamente menos presente.

De maneira geral, é notável a mobilização de diferentes dimensões da democracia em decorrência da posição em relação a protestos e movimentos sociais. Não obstante, cada uma dessas dimensões apresenta significativas variações internas, como apresentado no capítulo 1. Sendo assim, caberá à análise qualitativa e contextualizada dos *clusters* a identificação dessas variações internas nas disputas pelos sentidos de democracia e, a partir dela, em conjunção com as observações feitas acima, pretende-se alcançar melhores conclusões a esse respeito. Ao final da análise dos *clusters*, esses cinco pontos acima apresentados serão reapresentados e analisados à luz do que foi relatado.

Feita essa breve apresentação de alguns dados quantitativos, passemos agora à análise dos *clusters*.

4.2- Clusters

Para mais bem compreender as disputas pela legitimidade ou ilegitimidade de movimentos sociais e acerca dos sentidos de democracia, é necessário observar melhor os contextos e as interações entre os projetos, pareceres e requerimentos aqui selecionados. Para fazer essa contextualização, valemo-nos primordialmente das informações fornecidas nos próprios relatórios dos projetos, com eventuais pesquisas em

fontes e bibliografias externas. A análise qualitativa se deu através das lentes já expostas nos capítulos teóricos anteriores. Tendo em vista que o volume de documentos é muito grande, optamos por dividi-los em cinco blocos para permitir essa análise. Uma série de características atravessam de maneiras diferentes os textos e propostas legais, e as diferentes divisões de grupo possíveis podem fornecer distintas perspectivas sobre eles. A partir da leitura dos documentos e da observação de suas interações, optamos por uma divisão que se atenta tanto aos processos legislativos mais amplos, considerando as relações entre as tramitações dos projetos, quanto ao conteúdo em questão, isto é, às matérias sobre as quais se debruçam os textos e as alterações legais. A análise aqui proposta identificou cinco *clusters*, quais sejam:

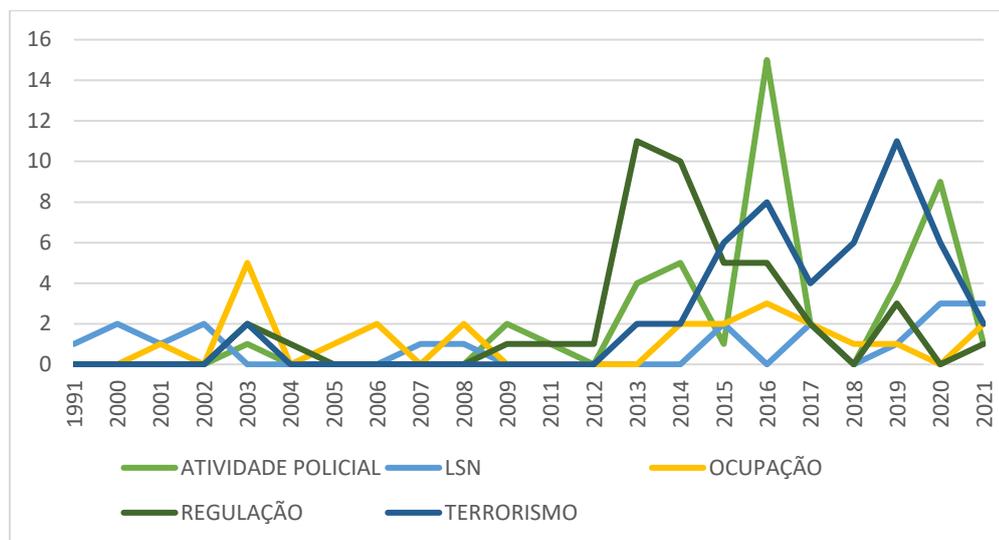
- Lei de Segurança Nacional (19 documentos) - Em 2021 encerrou-se um processo de mais de 30 anos, que consistiu na revogação da Lei de Segurança Nacional, herdada do regime militar, com a aprovação de uma lei substituta. Este processo envolveu uma série de projetos fortemente relacionados às disputas aqui mapeadas, e o primeiro *cluster* reúne apenas os projetos envolvidos nessa tramitação – 11 PLs e 8 pareceres;
- Lei Antiterrorismo (49 documentos) - Outro processo legislativo em que há muita discussão a respeito das disputas aqui mapeadas diz respeito à legislação antiterrorista no Brasil. Este *cluster* reúne tanto leis propostas antes da 13.260, aprovada em 2016, quanto uma série de projetos posteriores a 2016 que visam alterá-la para permitir ou coibir o seu uso contra manifestantes e movimentos sociais - 31 PLs, 17 pareceres e 1 requerimento;
- Regulação de protestos (43 documentos) - Parte importante dos documentos selecionados debruça-se sobre a regulação de protestos, sobretudo motivados pelas manifestações de 2013, e envolvem questões como o aumento de penas para vandalismos, a proibição do bloqueio de vias, do uso de máscaras em manifestações e a necessidade de aviso ou autorização prévia. Esse *cluster* reúne os projetos com essas temáticas - 33 PLs, 9 pareceres e 1 requerimento;
- Atividade Policial/ Militar/ de inteligência (45 documentos) - Outra questão que se mostrou especialmente presente refere-se à atuação das instituições de segurança perante movimentos sociais e manifestações, que

envolvem desde a defesa ou denúncia de monitoramento de movimentos sociais até o estabelecimento do uso progressivo da força em manifestações ou a ampliação das possibilidades de legítima defesa e excludente de ilicitude por parte das forças de segurança. Esse *cluster* reúne as temáticas dessa natureza – 11 PLs, um Projeto de Decreto Legislativo, 14 pareceres e 19 requerimentos;

- Ocupações (24 documentos) - Por fim, uma série de projetos e requerimentos mapeados volta-se de maneira mais exclusiva ao tema das ocupações, seja de terras improdutivas, seja de prédios públicos, o que justificou a reunião deles em um *cluster* específico – Uma PEC, 8 PLs, 6 pareceres e 9 requerimentos.

É necessário frisar que, ainda que a divisão de *cluster* tenha se mostrado eficiente, restaram ainda sobreposições. O tema das ocupações aparece de maneira marginal nas discussões de outros *clusters*; projetos de outros *clusters* propõem alterações na Lei de Segurança Nacional, ainda que não tenham sido apensados à tramitação da lei recém-aprovada, assim como a legislação antiterrorista é mencionada em outros *clusters*. Para além disso, a regulação de protestos e a regulação da atividade policial em protestos em alguns casos aparecem conjuntamente em alguns projetos, mas não em um número suficiente para justificar os *clusters*. A divisão entre eles se justifica pois, apesar de algumas poucas sobreposições, é perceptível o quanto alguns projetos voltam-se a legislar mais sobre o direito de protesto, e aí incluem marginalmente alguma indicação para a atuação da polícia, enquanto outros voltam-se mais a legislar o que as forças de segurança - incluindo também setores de inteligência, além do policiamento ostensivo-, podem ou não podem fazer perante movimentos sociais e ações coletivas de maneira geral. Essas eventuais sobreposições trazem certas dificuldades para a pesquisa e demandam que a interação entre os diferentes *clusters* seja também observada na análise. Por outro lado, elas podem reforçar a interconexão e consistência desse amplo processo que identificamos de criminalização e restrição de movimentos sociais e protestos no legislativo brasileiro.

Antes de partir para a análise detalhada de cada um dos *clusters*, cabe apresentar de que forma eles variam no tempo:

Gráfico 8 - Variação dos clusters no tempo

Elaboração do autor

Como se vê, ao começo da Nova República, a disputa aqui mapeada se concentrou no tema da Lei de Segurança Nacional e no tema das ocupações. Em 2013, a discussão sobre a regulação do direito de protesto aparece de maneira exponencial junto com um aumento um pouco menor da regulação da atividade policial. Nessa mesma época, a discussão do terrorismo começa a crescer gradualmente e ocupar cada vez mais esse debate. Por hora, essa contextualização dos *clusters* no tempo é suficiente para partirmos para uma abordagem mais detalhada de cada um deles e ao final retomarmos uma visão panorâmica da disputa.

Nos próximos cinco subtópicos, apresentaremos cada um dos *clusters*, procurando sempre justificar a união dos projetos, contextualizá-los apontando para reflexões relacionadas aos sentidos de democracia e, por fim, à luz dos dados quantitativos de cada *cluster*, fazer apontamentos sobre como se deram as variações de sentido nas disputas contidas em cada *cluster*. Dessa forma, procuramos atingir o nosso objetivo de mapear a disputa pela legitimidade de movimentos sociais e protestos na democracia brasileira no âmbito do legislativo nacional em todo o período da Nova República, e a partir disso refletir sobre possíveis deslocamentos e tensões dos sentidos de democracia imbricados nessa disputa.

4.2-1. Lei de Segurança Nacional- LSN

A questão mais antiga mapeada nos projetos diz respeito à Lei de Segurança Nacional- LSN. Todos os documentos aqui agrupados estão envolvidos na longa tramitação que aprovou, em 2021, um projeto apresentado em 1991 voltado à revogação da LSN e à apresentação de uma legislação substituta. A tabela a seguir apresenta as características gerais de cada um dos documentos analisados:

Quadro 14 - Projetos do Cluster LSN

PL	Ano	Autor	Estado	Partido
2462	1991	Hélio Bicudo	SP	PT
Parecer com emenda	-2007-	Augusto Carvalho	DF	PPS
Parecer	-2008-	Marcelo Itagiba	RJ	PMDB
Parecer com substitutivo (aprovado na câmara)	-2021-	Margareth Coelho	PI	PP
Parecer com emendas (aprovado no senado)	-2021-	Rogério Carvalho	SE	PT
3054	2000	Milton Temer e José Genuíno	RJ/SP	PT
Parecer	-2001-	João Herman Neto	SP	PDT
Parecer com substitutivo	-2002-	Inaldo Leitão	PB	PMDB
3163	2000	Vivaldo Barbosa	RJ	PDT
6764	2002	Poder Executivo	BR	PSDB
3064	2015	Moroni Torgan	CE	DEM
2769	2015	Whadi Damous	RJ	PT
Parecer com substitutivo	-2017-	Rubens Pereira Júnior	MA	PC do B
Parecer	-2017-	Major Olímpio	SP	PDT
6165	2019	Reginaldo Lopes	MG	PT
3550	2020	Gustavo Fruet	PR	PDT
3864	2020	Paulo Teixeira	SP	PT
2464	2020	André Figueiredo	CE	PDT
954	2021	Chris Tonietto e Luiz Bragança	SP	PSL

Elaboração do autor

Os projetos aqui inclusos propõem alterações, para além da lei 7170 - a Lei de Segurança Nacional - no Código Penal e no Código Penal Militar. Todas as propostas, à exceção de uma, apontam a inadequação de uma lei fundada sob a ditadura em uma ordem

democrática. A variação que se dá nas proposições é muito menos sobre a necessidade de se diferenciar a ordem democrática brasileira do período autoritário que a precede, e muito mais sobre *como* ela deve se diferenciar, o que reforça a pertinência da pergunta dessa dissertação pelos *sentidos de democracia*. Passemos agora à contextualização dos textos. O parecer final do projeto 2462 de 1991 na câmara, aprovado em 2021, é apresentado como um substitutivo a todos os projetos deste *cluster*, visando concluir essa matéria pertinente desde o começo do regime democrático. Para compreendermos melhor a questão e sua relação com a legitimidade de movimentos sociais e sentidos de democracia, é necessário começar pela própria Lei 7.170, de 1983, a Lei de Segurança Nacional (LSN), promulgada no período de transição do regime militar à democracia. A lei substituíu o decreto 898 de 1967, que havia estabelecido a conhecida Doutrina de Segurança Nacional e definido “os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social”. O decreto 898 voltava-se explicitamente à “garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos, quanto externos”. Em comparação com o decreto antecedente, pode-se ver a LSN como uma cessão do regime às pressões democráticas, na medida em que retirava o objetivo de atacar os antagonismos, exigia o dolo para a sua aplicação, exigia um processo legal para a punição e, ao menos em texto, apresentava a finalidade específica de coibir ameaças ao Estado Democrático de Direito, para além da “ordem social”. Não obstante, ela também pode ser vista como uma tentativa de se perpetuar a lógica ditatorial sob uma roupagem mais democrática, uma vez que manteve tipificações vagas utilizáveis contra opositores dos governantes, já que continua sob jurisdição da Justiça Militar, dentre outras questões.

A permanência da lei após o estabelecimento da nova constituição de 1988 moveu, já nos primeiros anos do novo regime democrático, dois projetos visando revogá-la. O primeiro veio do então presidente José Sarney, o projeto 4783-1990⁷², voltado a revogar a LSN e substituí-la por uma lei que tipificasse os crimes contra a humanidade e o Estado democrático de direito no Código Penal. Nesse âmbito, identificamos a presença da questão da igualdade e dos direitos fundamentais, em uma oposição da democracia ao autoritarismo precedente com base no respeito aos direitos humanos e na criminalização

72 Esse projeto não está incluso no corpo empírico. Projetos do executivo não possuem ou possuem pouca justificativa. Não obstante, as informações apresentadas advieram de consulta ao texto do projeto disponível no link: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28OUT1994.pdf#page=22> – consultado em 14/10/2021

da tortura, do genocídio e da discriminação com o mesmo peso dos crimes contra a segurança nacional.

O segundo, o projeto 2462/1991 ao qual os demais do presente *cluster* são apensados, nasce inicialmente como um substituto a aquele primeiro. A proposição não adentra a questão dos movimentos sociais, mas é notável que ela retira aspectos que permaneciam vagos na proposição de Sarney, tal como a definição do crime de sabotagem como “Destruir, **inutilizar**, ou deteriorar, total ou parcialmente, **por faccionismo político**, meios e vias de transporte (...)”, que poderia, a nosso ver, vir a ser utilizada contra o bloqueio de vias ou eventuais resultados de confrontos políticos em protestos. Essas duas propostas de substituição da LSN traziam consigo a justificativa de manter, sob um viés democrático e com respeito aos direitos humanos fundamentais e ao devido processo legal, alguma proteção da soberania e da integridade nacional e suas fronteiras contra eventuais espíões, golpes de Estado, insurreições armadas e movimentos separatistas visando, em tese ao menos, proteger as instituições da democracia recém inaugurada. Ambos os projetos traziam consigo, portanto, discursos sobre a democracia principalmente pautados nos direitos humanos e na legalidade, seja pela defesa do Estado de Direito, seja pela necessidade de se garantir a autoridade do Estado e o império da lei.

No restante dos anos 1990, essas propostas de revogação não caminharam para nenhuma nova votação ou parecer, e a LSN seguiu em vigor. No começo dos anos 2000, o tema volta em dois projetos e dois pareceres favoráveis a esses projetos defendendo a revogação da lei, mas dessa vez sem algo para substituí-la⁷³. A discussão trazia agora, de maneira mais direta, a necessidade de a democracia permitir a contestação e a participação. Os argumentos colocados foram de que a lei era um resquício do período autoritário, incompatível com o Estado de direito e que vinha sendo utilizada contra movimentos sociais, em especial contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.⁷⁴ Com os pareceres aprovados em duas comissões, o então governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) estabeleceu uma “Comissão de Alto Nível” para elaborar uma lei de proteção à soberania nacional que se adequasse ao regime democrático. A comissão

73 Os projetos foram o 3054, de Milton Temer e José Genoíno(PT) e o 3163, de Vivaldo Barbosa (PDT). Os pareceres favoráveis foram aprovados na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e na Comissão de Constituição e Justiça.

74 Nessa reportagem da Folha de S.Paulo, de 2000, há um relato sobre o indiciamento de sem-terras com base na lei: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0605200002.htm>

apresentou outro projeto de revogação da LSN, posteriormente apensado ao anterior. Duas questões debatidas nesse processo são especialmente relevantes aqui: a primeira questão é a inovação, celebrada nos pareceres, de estabelecer um capítulo da lei voltado aos “Crimes contra a Cidadania” que, dentre outras coisas, penalizaria com quatro a oito anos de prisão o crime de impedir ou tentar impedir, mediante violência, o livre e pacífico direito de manifestação, reforçando a acepção da democracia como o governo dos contrários. No entanto, outra questão começa a expressar o conflito relativo aos limites dessa manifestação, que é a tipificação do crime de terrorismo nessa substituição da LSN feita pela “Comissão de Alto Nível”, igualmente celebrada nos pareceres, e que poderia eventualmente ser utilizada contra ocupações de instalações públicas⁷⁵. Esse conflito e essa ambiguidade passam, a partir de então, a desenvolverem-se mais e tornam-se mais explícitos. No *cluster* voltado especificamente à questão do terrorismo, nota-se, conforme veremos, que algumas propostas de leis antiterroristas, justamente as do começo do milênio, chegaram a ser recusadas tendo em vista a existência da LSN.

A despeito dos pareceres favoráveis em duas comissões (CCJ e CSPCCO), o projeto não foi votado em plenário, e o tema só volta à pauta depois de 2015, dentre outras coisas, pela sugestão da Comissão Nacional da Verdade de se substituir a lei.⁷⁶ É a partir daqui que se torna mais visível uma apresentação conflitiva entre a defesa da legalidade e a defesa da contestação. Em 9 dos 11 documentos posteriores a 2015 a contestação e a legalidade estão presentes nas argumentações. No eixo da legalidade, observa-se como mais presente a defesa da manutenção da ordem, para além da questão do Estado de Direito - ordem essa que deveria limitar o direito de manifestação. Vale trazer aqui como exemplo o parecer de 2017 ao PL 2769, no qual o relator, deputado federal Major Olímpio, na época no PDT, coloca-se como contrário à revogação da LSN sem uma substituição ponderando:

No que cerne à revogação da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, conhecida como a Lei de Segurança Nacional – LSN, é necessário

⁷⁵ Consta na proposta: “TERRORISMO -Art 371 - Praticar, por motivo de facciosismo político ou religioso, com o fim de infundir terror, ato de: (...)Apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população”

⁷⁶ A recomendação número 18, das 29 recomendações da Comissão Nacional da Verdade foi a revogação da Lei de Segurança Nacional. Essa recomendação foi mencionada em um projeto e dois pareceres dos aqui analisados.

primeiramente frisar que a manifestação pública da sociedade, na reivindicação de seus direitos, é um exercício claro de democracia, (...), mas não se pode compactuar com a violência, com as ações de vandalismo, invasão de bens privados e públicos e nem com a depredação do patrimônio. Para essas medidas deve haver a repressão e o rigor da lei.

O trecho acima se mostra especialmente revelador, pois, não apenas pondera os limites de uma manifestação, mas defende a manutenção da Lei de Segurança Nacional - uma lei com penas altas e graves para aqueles que a violassem --, para esse fim, de punição de determinados atores em protestos e ocupações, bem mais do que para a proteção do Estado nacional. Inicialmente, essa questão apareceu como contraponto a manifestações de rua e protestos de maneira geral em decorrência de eventuais confrontos causados por elas que perturbassem a ordem pública. Todavia, a partir de 2019 passou-se a defender uma substituição à Lei de Segurança Nacional voltada também para a necessidade de se proteger a democracia de manifestações e práticas antidemocráticas sob o governo Bolsonaro.

O substitutivo final aprovado pela Câmara dos Deputados, apresentado pela relatora, deputada Margareth Coelho (PI/PP), ressalta como principais transformações do projeto original de 1991, advindas dos demais projetos apensados, (1) a retirada do tema do terrorismo, tendo em vista a aprovação da Lei Antiterrorismo em 2016, e a inclusão dos crimes de (2) Interrupção do processo eleitoral; (3) Comunicação enganosa em massa e (4) Violência política. Vale ressaltar, no âmbito desta pesquisa, que (1) um capítulo de crimes contra a cidadania também teve lugar no projeto enviado pela Câmara ao Senado, criminalizando o impedimento do livre direito de manifestação; e (2) aprovou-se na lei uma ressalva de que:

Não constitui crime previsto nesse Título a manifestação crítica aos poderes constituídos, nem a reivindicação de direitos e garantias constitucionais por meio de passeatas, reuniões, greves, aglomerações ou qualquer outra forma de manifestação política com propósitos sociais.

O projeto aprovado pela Câmara, em 2021, foi enviado ao Senado ainda sob polêmica. Uma nota assinada por diversos movimentos membros da Comissão Nacional de Direitos Humanos criticava a nova lei, argumentando que ela mantinha aspectos da lei original e que colocavam em risco o direito de contestação e dissidência, tais como a tipificação dos crimes de “Sabotagem”, “Espionagem”, além da manutenção dos “crimes

de opinião” -- relacionados a atos de injúria e calúnia contra os chefes dos poderes⁷⁷. Ao todo, 40 emendas foram apresentadas no Senado Federal, mas apenas três alterações de redação, que visavam tornar menos vagos tipos penais específicos, foram acatados. O presidente Jair Bolsonaro sancionou a lei com vetos específicos: retirou a tipificação da comunicação enganosa em massa em eleições; retirou o aumento das penas contra o Estado democrático quando o réu é militar; vetou o capítulo dos crimes contra a cidadania. Por outro lado, manteve a cláusula de salvaguarda de “manifestações críticas” mencionada no parágrafo acima. A proposta foi sancionada no dia primeiro de setembro de 2021. O veto de Jair Bolsonaro ao capítulo que criminalizava o impedimento ou a repressão a manifestações pacíficas é especialmente revelador sobre a disputa que essa lei representou em relação ao direito de manifestação:

A despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, ante a dificuldade de caracterizar, a priori e no momento da ação operacional, o que viria a ser manifestação pacífica, o que geraria grave insegurança jurídica para os agentes públicos das forças de segurança responsáveis pela manutenção da ordem. Isso poderia ocasionar uma atuação aquém do necessário para o restabelecimento da tranquilidade, e colocaria em risco a sociedade, uma vez que inviabilizaria uma atuação eficiente na contenção dos excessos em momentos de grave instabilidade, tendo em vista que manifestações inicialmente pacíficas poderiam resultar em ações violentas, que precisariam ser reprimidas pelo Estado. (p. 5)⁷⁸

Os 30 anos de tramitação da revogação da Lei de Segurança Nacional corroboram a percepção de que a tensão relativa à legitimidade de protestos e movimentos sociais na democracia, sobretudo em táticas de confronto, esteve presente em todo o período da Nova República, mas intensificou-se e tornou-se mais visível na segunda década do século XXI. Em síntese, a disputa observada no *cluster* é principalmente se (e em quais condições) protestos e outras ações coletivas disruptivas podem ser consideradas crimes contra a segurança nacional e perigosas para a democracia, ou se criminalizá-las é o que coloca em risco a democracia.

77 <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Manifesto-Aprovacao-LSN.pdf> acessado em 04/11/2021

78 O artigo vetado por Bolsonaro possuía a seguinte redação: “Art. 359-S. Impedir, mediante violência ou grave ameaça, o livre e pacífico exercício de manifestação de partidos políticos, de movimentos sociais, de sindicatos, de órgãos de classe ou de demais grupos políticos, associativos, étnicos, raciais, culturais ou religiosos:”

Para discorrer melhor sobre a posição e os sentidos da democracia expressos no texto, vale antes conferir a distribuição dessas codificações quantitativamente no *cluster*. As três tabelas a seguir voltam-se a isso:

Quadro 15 - Posição dos documentos do *cluster* LSN

Posição	(N)
Protetiva	6
Ambíguo	9
Restritivo	3
Posição não identificada	1
Total Geral	19

Elaboração do autor

Quadro 16 - Presença dos eixos estruturantes nos documentos do *cluster* LSN

Eixo estruturante	(N)	(%)
Participação	2	11%
Legalidade	19	100%
Accountability	3	16%
Igualdade	11	58%
Contestação	14	74%
TOTAL	19	100%

Elaboração do autor

Observa-se que, de maneira geral, a tramitação da LSN foi marcada por textos que defendiam ou possuíam uma relação ambígua ou protetiva em relação a movimentos sociais e protestos. Apenas três dos documentos foram mais explícitos em sua posição restritiva. Essa prevalência da ambiguidade se observa principalmente porque, embora a maioria dos documentos fossem contrários à prevalência da Lei de Segurança Nacional e defendessem o direito de manifestação, a maioria deles também procurava preservar alguma forma de segurança nacional, mantendo dispositivos legais com brechas que poderiam ser utilizadas contra manifestações e movimentos sociais. Quanto aos sentidos de democracia, pode-se constatar:

- A participação quase não foi mobilizada, e quando apareceu, dizia respeito sobretudo aos crimes eleitorais abordados na nova lei, e não à disputa aqui observada.
- Todos os documentos mobilizaram a questão da legalidade, e em boa medida a tensão central da dissertação se deu no entorno desse eixo, entre uma abordagem da democracia enquanto uma sociedade em que há ordem

e tranquilidade pública, em nome da qual devem-se limitar as formas de contestação e punir a desordem, e uma abordagem do Estado democrático de direito enquanto um Estado em que o aplicador da lei não pode aplicá-la a bel prazer, mas sim através de procedimentos prescritos e respeitando os direitos humanos.

- A accountability, conforme se verá, foi mais presente nesse *cluster* do que na maioria dos outros, e esteve relacionada à defesa das instituições democráticas.
- O eixo da igualdade e dos direitos fundamentais também se fez mais presente nesse *cluster*, e o respeito aos direitos humanos figurou na maioria das argumentações como a maior distinção do novo regime com a ditadura que o antecedeu.
- A outra grande distinção entre a ditadura e a democracia identificada nos textos refere-se ao direito à contestação e ao dissenso. Todavia, nesse âmbito observa-se uma explícita tensão entre os limites da contestação e a legalidade, uma questão que perpassa quase todos os *clusters* aqui abordados

4.2.2- Lei Antiterrorismo

No *cluster* anterior, foi possível perceber que um ponto sensível no enredo de criminalização/proteção dos movimentos sociais e protestos diz respeito à legislação antiterrorista. A possibilidade de valer-se de legislações com esse teor para a criminalização de opositores foi uma realidade no período da ditadura militar brasileira, e as polêmicas envolvendo as delimitações do crime de terrorismo e a proteção do direito de manifestar-se e associar-se com essa finalidade permearam e dificultaram a tramitação da revogação da LSN até o momento em que essa matéria foi legislada pela lei 13.260 de 2016, oriunda do PL 2016-2015, abordado nesse *cluster*. Como veremos, ainda que a discussão sobre a legitimidade de movimentos sociais e outras formas de ação coletiva não seja sempre explícita nos projetos, ela foi e é um eixo central na discussão.

Enquanto o *cluster* anterior abordou uma tramitação de 30 anos, o presente *cluster* concentra-se sobretudo em proposições legislativas posteriores a 2015, quando foi proposta a lei antiterrorismo brasileira. Os projetos aqui reunidos se resumem em três

proposições anteriores ao PL 2016-2015, que versavam sobre o mesmo tema; a tramitação do próprio PL 2016-2015 e, após isso, um grande número de projetos voltados a alterar a recém aprovada lei 13.260. Há também um requerimento de 2021 relacionado ao tema. A tabela abaixo exhibe as informações básicas de cada documento desse *cluster*:

Quadro 17 - Documentos do *cluster* Lei Antiterrorismo

Projeto	Ano	Autor	Estado	Partido
PL 149-2003	2003	Alberto Fraga	DF	PMDB
Parecer CCJ	2003	Ibrahim Abi Ackel	MG	PPB
PLS 499-2013	2013	Romero Jucá	RR	PMDB
Parecer CCJ	2013	Randolfe Rodrigues	AP	REDE
PLS 44-2014	2014	Romero Jucá	RR	PMDB
Parecer CCJ	2014	Pedro Taques	MT	PDT
PL 2016-2015	2015	Poder Executivo	BR	PT
Parecer CSPCO	2015	Arthur Oliveira Maia	BA	DEM
Parecer em plenário	2015	Arthur Oliveira Maia	BA	DEM
Parecer do Senado (1)	2015	Romero Jucá	RR	PMDB
Parecer do Senado (2)	2015	Aloysio Nunes	SP	PSDB
Parecer do Senado (3)	2015	Aloysio Nunes	SP	PSDB
Parecer da câmara ao substitutivo do senado	2016	Arthur Oliveira Maia	BA	DEM
PL 5917-2016	2016	Patrus Ananias	MG	PT
Parecer CSPCCO	2017	Reginaldo Lopes	MG	PT
Parecer CSPCCO	2019	Eder Mauro	PA	PSD
PL 272-2016	2016	Lasier Martins	RS	PODEMOS
Parecer CCJ	2018	Magno Malta	ES	PR
PL 5358-2016	2016	Eduardo Bolsonaro	SP	PSC
PL 5825-2016	2016	Jair Bolsonaro	RJ	PSL
Parecer CSPCCO	2016	Eduardo Bolsonaro	SP	PSL
Parecer CREDN	2017	José Carlos Aleluia	BA	DEM
PL 1595-2019 (substitutivo)	2019	Major Victor Hugo	RS	PSL
Parecer CREDN	2019	Heitor Freire	CE	PSL
Parecer CSPCCO	2019	Sanderson	RS	PSL
PL 5065-2016	2016	Edson Moreira	MG	PTN
Parecer RRJ	2016	Rubens Bueno	PR	PPS
PL 9604-2018	2018	Jerônimo Goerjen	RS	PP
CD PL-2013	2017	Hugo Leal	MG	PROS
PL 9858-2018 (apensado)	2018	Rogério Marinho	RN	PSDB
Parecer 2013	2018	Hugo Leal	MG	PROS
PL 5327-2019 (apensado)	2019	José Medeiros	MT	PODEMOS
PL 3019-2020 (apensado)	2019	Daniel Silveira	RJ	PSL
PL 3083-2020 (apensado)	2020	Carlos Jordy	RJ	PSL

PL 3116-2020 (apensado)	2020	Luiz Philipe Orleans	RJ	PSL
PL 3226-2020 (apensado)	2020	Nereu Crispin	RS	PSL
PL 3319-2020 (apensado)	2020	Victor Hugo	GO	PSL
PL 5050-2020 (apensado)	2020	Fernando Rodolfo	PE	PI
PL 1347-2021 (apensado)	2020	Daniel Silveira	RJ	PSL
PL 7564-2017	2017	Cabo Daciolo	RJ	PTdoB
PL 9555-2018	2018	Cabo Sabino	CE	Avante
PL 11007-2018	2018	Capitão Augusto	SP	PR
PL 271-2019	2019	Célio Studart	CE	PV
PL 492-2019	2019	Heitor Freire	CE	PSL
PL 650-2019	2019	Marcio Bittar	AC	PMDB
PL 443-2019	2019	Gurgel	RJ	PSL
Parecer CSPCCO	2019	Santini	RS	PTB
Requerimento 1409-2021	2021	Humberto Costa	PE	PT

Elaboração do autor

O primeiro projeto que aparece aqui voltado a uma legislação antiterrorista, afora os anteriormente abordados na tramitação da LSN, visa tipificar o terrorismo no Código Penal. O PL 149 de 2003 possui artigos ambíguos e imprecisos que podem permitir seu uso contra movimentos sociais, tal como a definição de associação terrorista como “agrupamento de duas ou mais pessoas, que atuando concertadamente, visem a prática de ato terrorista”, por sua vez definido como:

praticar crime, por motivo de faccionismo político, religioso, filosófico ou étnico, com o fim de prejudicar a integridade ou a independência nacional, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado, forçar a autoridade a praticar um ato ilegal, a abster-se de praticar o que a lei manda, ou ainda intimidar pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral; causando insegurança, pavor, pânico ou dano, físico, moral ou psicológico. (Crédito)

A justificativa é muito sintética e não permite grandes deduções. O projeto recebeu um parecer que foi desfavorável, de um deputado do PPB/MG, Ibrahim Abi Ackel, justamente porque o projeto repetia o que já havia na LSN, que seguia em vigor.

Após esse projeto e essa recusa fundamentada na existência da LSN, a proposta de uma legislação específica antiterrorista só reaparece em 2013 com o PLS 499, do senador Romero Jucá (MDB-RR). O projeto recebeu um parecer de Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) pela rejeição, por conta do tipo penal amplo e aberto, porque a matéria já vinha sendo discutida no texto do novo Código Penal e pela falta de proporcionalidade nas penas. Em seu parecer, Randolfe menciona como motivação para a volta da pauta do

terrorismo no legislativo o aparecimento dos *black-blocks*⁷⁹. Perante as críticas que recebeu, o autor reformulou o projeto reapresentando, no ano seguinte, uma versão que continha uma salvaguarda de não aplicação da lei a movimentos sociais⁸⁰. Em sua justificativa, Romero Jucá expressou uma posição explicitamente contrária à utilização da lei para esse fim:

Essa forma de conceber o ato terrorista aclara confusão doutrinária e afasta aplicação desse tipo em várias situações, como aquelas (...) sem o contexto motivacional material, como movimentos sociais, que não possuem o objetivo de causar terror ou pânico

O parecer emitido, apesar de favorável ao projeto, aponta que a salvaguarda proposta exclui excessivamente os movimentos sociais e propõe, em emenda, que eles sejam protegidos, “desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade”. O projeto não prosperou e, dois anos depois, veio o PL 2016-2015.

Antes de partir para a tramitação da lei 13.260, cabe mencionar aqui dois processos legislativos bem mais amplos que tiveram forte incidência no tema dos movimentos sociais, que não foram inclusos no corpo empírico⁸¹. Um deles é a já mencionada reformulação do Código Penal, que envolveu em si discussões sobre a tipificação penal de movimentos sociais e manifestações. E o outro, a nova Lei de Organizações Criminosas (LOC), aprovada em 2013, com significativos impactos na política brasileira, tanto pelas operações que dela se desdobraram envolvendo grandes atores políticos (como a Lava-Jato), quanto por ter sido utilizada contra militantes de movimentos sociais. Embora esses projetos não estejam inclusos no corpo empírico, propostas de mudanças tanto no Código Penal, quanto na LOC são frequentes nos documentos.

79 “Ainda que atualmente a matéria tenha ingressado na pauta legislativa, diante da ocorrência de diversos protestos em todo o país, havendo surgido organizações, a exemplo dos chamados “black blocks”, é imperioso que se protejam os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, sob pena da incidência de um direito penal de emergência.”

80 “Art. 3º Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.”

81 Os projetos não foram inclusos por uma série de razões: a primeira é que não foram listadas nos relatórios dos quais partimos, não apareceram na pesquisa de palavras chave e nem nos apensados; a segunda é que continham muitas outras discussões mais amplas que o tema aqui abordado, sendo que a questão dos movimentos sociais se deu de maneira mais marginal neles; e a terceira é que suas extensas tramitações poderiam tornar a presente dissertação inviável.

Em 2015, um texto assinado pelo ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levi, clama à presidenta Dilma Rousseff (PT) uma lei antiterror, visando antever a conduta legal diante de terrorismos no Brasil, haja vista a difusão da prática no mundo. O projeto diferencia fundamento, finalidade e forma de ação, e, ao menos pretensamente, exige os três elementos para a caracterização do terrorismo. O PL apresentado inclui uma cláusula semelhante ao projeto de Romero Jucá, salvaguardando os Movimentos Sociais e atos reivindicatórios desse tipo penal. O projeto foi entregue pela Presidenta à Câmara e distribuído em três comissões⁸², colocado em regime de urgência e aberto para o recebimento de emendas. Vale comentar que a lei foi, de fato, rapidamente aprovada e, em boa medida, isso se deu pela preocupação com as Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 e por pressões internacionais, sobretudo do Grupo de Ação Financeira Internacional- GAFI⁸³, que ameaçava incluir o Brasil em uma “lista suja” de países não cooperantes, caso não a aprovasse⁸⁴. O projeto foi enviado à Câmara em junho de 2015 e, em agosto, já foi apresentado em plenário um parecer em nome das três comissões pelo deputado Arthur Maia (DEM/BA) com um substitutivo. Os argumentos em favor do substitutivo questionam a legalidade do projeto, uma vez que tipificam um crime não definido, o terrorismo, mas buscam reorganizar a proposta legal mantendo o seu mérito e mantendo também a cláusula de salvaguarda. O substitutivo foi aprovado e logo enviado ao senado.

Na casa revisora, o projeto recebeu numerosas emendas parlamentares e teve três pareceres apresentados em plenário. O texto final aprovado no Senado, substitutivo proposto por Aloysio Nunes (PSDB/SP), congrega parcialmente emendas sugeridas, traz relevantes transformações, das quais destacamos: (1) retirada do parágrafo de salvaguarda; (2) inclusão do “extremismo político” na definição do terrorismo; (3)

82 Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional- CREDN e Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado- CSPCCO

⁸³ O Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF) é uma organização intergovernamental criada em 1989, cujo propósito é desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.- Fonte: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/o-coaf-a-unidade-de-inteligencia-financeira-brasileira>

⁸⁴ Consta no parecer do senador Romero Jucá ao PL 2016-2015: “Cabe ressaltar que a não aprovação da matéria até o dia 20/10/2015 poderá acarretar sanções internacionais ao Estado brasileiro, em razão da reunião plenária do Grupo de Ação Financeira (Gafi), que já alertou que pode incluir o País em sua ‘lista suja’, de países não cooperantes.”

admissão da possibilidade do terrorismo individual. Perante as polêmicas sobre a necessidade de uma lei antiterrorista e sobre os riscos da tramitação em urgência, o senador argumenta, mobilizando questões relacionadas a legalidade na democracia, que seria inadmissível que a definição mais precisa de terrorismo na lei brasileira fosse oriunda do entulho autoritário da LSN. Sobre a cláusula de salvaguarda, ele comenta, ponderando os limites da liberdade de expressão: “não há como se conceber uma sociedade democrática sem a garantia do exercício das liberdades de expressão e de ação conjugadas com a manutenção da ordem, da segurança e do bem-estar do povo” (p. 10). A retirada da cláusula de salvaguarda gerou bastante polêmica e recebeu, inclusive, um posicionamento da ONU contrário⁸⁵. O documento do Senado, todavia, foi recusado quando voltou à Câmara, justamente por conta dessas alterações vistas como arriscadas para o direito de contestação e participação, e o projeto da Câmara foi, então, aprovado. A presidenta Dilma Rousseff sanciona o projeto no dia 13 de março de 2016 com vetos específicos. As justificativas de praticamente todos os vetos questionaram cláusulas cuja imprecisão poderiam gerar uma má aplicação da lei, como por exemplo o inciso II do artigo^o que continha o termo “depredar” dentre as ações terroristas, possibilitando sua aplicação em eventuais casos de confrontos em manifestações.

A rápida aprovação da Lei 13.260 deixou questões em aberto que ainda hoje reverberam fortemente no legislativo. No âmbito da defesa dos movimentos sociais, e em diálogo com essa lei, destacamos o projeto de Patrus Ananias (PL 5917-2016), que visava incluir uma cláusula de salvaguarda muito semelhante a aprovada na Lei Antiterrorismo na LOC, argumentando pela urgente necessidade de diferenciar os “atos lícitos e de cidadania” de atos criminosos. Esse projeto, no entanto, não prosperou, e a maior parte dos demais projetos, ao contrário, oferecem mais risco à atuação de movimentos sociais e outras formas de ação coletiva. Analisaremos mais dois processos nesse sentido no restante deste tópico.

O primeiro deles é o PL 5065-2016, do Edson Moreira (PTN/MG) com outros nove apensados, que visam modificações como inclusão da motivação política ou do extremismo político na definição do terrorismo, aumento dos casos em que a lei pode ser aplicada, incluindo aí o bloqueio de vias e o vandalismo, inclusão de grupos específicos,

85 “Lamentamos que o atual projeto de lei excluiu um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei”

como os “antifas” ou os “black-blocks”, como terroristas e retirada da cláusula de salvaguarda. Nesse processo, a questão da legalidade se manifesta sobretudo em interação com a contestação, argumentando, tal como no parecer do Senado acima citado, e tal como nas discussões finais da revogação da LSN, pela incompatibilidade do direito de manifestação com a perturbação a lei e a ordem. Outra questão que se manifesta fortemente nesse âmbito é a identificação de uma dualidade entre “manifestantes legítimos” e grupos “infiltrados” ou ilegítimos que, conforme veremos no *cluster* da regulação de protestos, aprofundou-se após 2013 no legislativo. Alguns exemplos:

Grupos do tipo “black blocs” e torcidas organizadas agem de modo extremamente violentos, a fim de esvaziar manifestações legítimas e de paz, bem como angariar vantagens políticas, subvertendo a lei e a ordem, todavia, não sem o suporte da grande mídia. (PL 3083-2020)

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. (PL 9858-2018)

Dessa maneira, a fim de que sejam contidos excessos daqueles que, travestidos de cidadãos conscientes e participativos, descambam para a criminalidade mais escancarada, inaugura-se o processo legislativo. (PL 5327-2019)

A questão da igualdade se manifesta em muitos casos sob o argumento de que a cláusula de salvaguarda cria sujeitos acima da lei, como nos exemplos:

Noutro vértice, necessária a supressão da norma despenalizadora presente no § 2º, da Lei Antiterror. Trata-se de verdadeiro salvo-conduto para que grupos – e independentemente à ideologia que professem – pratiquem atos de terrorismo com salvaguarda legal. (PL 5065-2016)

Pela Lei antiterror n° 13.260, de 16 de março de 2016, manifestações políticas, sociais, sindicais e religiosas, que protestam em defesa de direitos e liberdades constitucionais, não se enquadram na Lei, mesmo que seus atos e protestos tenham ocasionado 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. Uma ressalva na Lei que não pode ser admitida, pois gera impunidade e a existência de casta que pode cometer crimes de terror livremente. (PL 9858-2018)

O outro projeto relevante é o PL 1595-2019, já aprovado em comissão especial e à espera de votação na Câmara. O projeto, do deputado federal Major Vitor Hugo (PSL-GO), é uma reedição de um PL do então deputado federal Jair Bolsonaro (5825-2016) estabelecendo ações contraterroristas sob o argumento de que a mera tipificação penal colocada pela lei 13.260 não permite o efetivo combate do mesmo. A principal novidade destes projetos em relação aos demais é a possibilidade de ações preventivas

contraterroristas, que, em suas amplas definições⁸⁶, podem incluir operações de inteligência e monitoramento de movimentos sociais, um risco que também passou a ser maior a partir de 2016, conforme veremos no *cluster 4*. Vitor Hugo, em sua justificativa, comenta abertamente que, em sua visão,

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 (...) (Fonte)

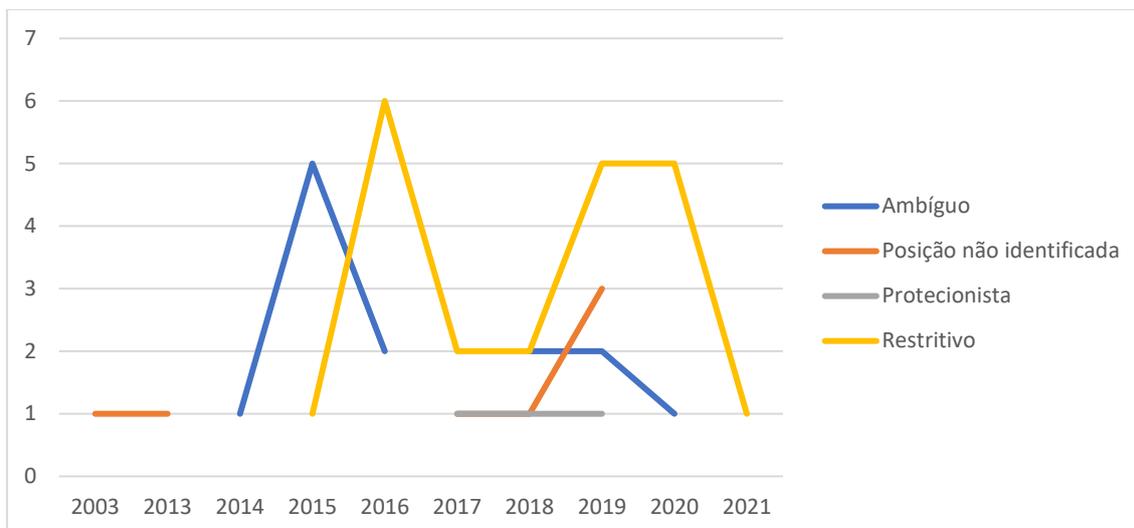
O substitutivo final que agora tramita mantém substancialmente os riscos criminalizadores do projeto e ainda expressa preocupação a respeito do “terrorismo interno”. Para além desses dois projetos, a maioria dos demais mantém-se, tal qual os já abordados, voltados à ampliação do escopo da lei e à exclusão da salvaguarda⁸⁷. Nota-se assim que há nesses documentos mais recentes uma real e explícita intenção de se utilizar tal tipificação penal contra manifestações e movimentos sociais.

A partir de uma visão ampla dos documentos analisados nesse *cluster*, é nítida a mudança de tom ao longo do tempo. Se, ao início, as legislações a esse respeito, apesar de suas lacunas e riscos envolvidos, raramente expressavam diretamente uma intenção de utilizar a lei contra movimentos sociais e voltavam-se mais a adequar a legislação brasileira a uma nova realidade internacional, com o tempo essa intenção foi se tornando mais explícita, ao ponto de propor a tipificação direta de black-blocks, antifascistas e até o comunismo (PL 5358-2016), bem como à nomeação de movimentos “pseudosociais” ou de sujeitos “travestidos de movimentos sociais”. O gráfico abaixo corrobora com essa constatação, na medida em que demonstra um declínio dos projetos ambíguos em favor de projetos mais restritivos na última década:

⁸⁶ Ações terroristas são tidas, no projeto como “aquelas praticadas em nome de diversas visões políticas e religiosas, cometidas com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz ou a incolumidade pública”.

⁸⁷ No caso da ampliação do escopo da lei, é preciso mencionar que nem todos adentram a questão dos movimentos sociais, mas voltam-se a rebeliões de presídios, concentram-se em questões de saques e criminalidade, no ataque a agentes de segurança pública, dentre outras questões.

Gráfico 9 - Evolução dos documentos do *cluster* Lei Antiterrorismo segundo suas posições por ano

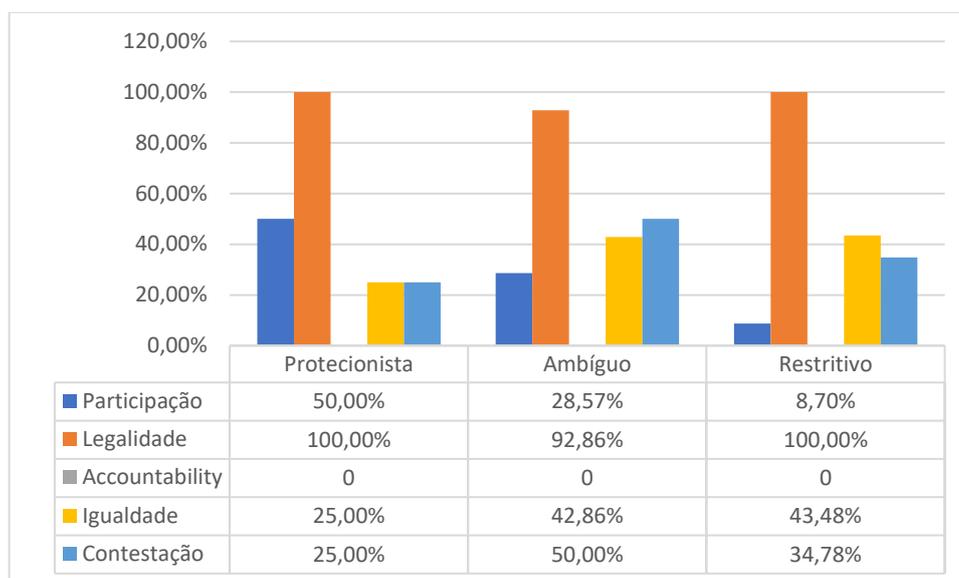


Elaboração do autor

É notável também, que os documentos analisados neste *cluster*, diferentemente do primeiro, tendem muito mais para a restrição e criminalização de movimentos sociais, do que para sua defesa. A relevante presença de documentos ambíguos observável no gráfico, tem relação direta com a construção que houve de uma cláusula de salvaguarda dos movimentos sociais ao longo do processo, conforme foi descrito. Da mesma maneira, o crescimento de documentos restritivos imediatamente após a aprovação da lei deve-se ao questionamento dessa cláusula.

O gráfico abaixo mostra a relação da posição com os eixos estruturantes mobilizados em cada documento:

Gráfico 10 - Eixos estruturantes por posição dos documentos do cluster Lei Antiterrorismo



Elaboração do autor

A partir da tabela e do que foi exposto no *cluster*, pode-se apontar o seguinte em relação aos eixos estruturantes da democracia

- A participação se faz de fato mais presente na defesa da legitimidade de movimentos sociais e protestos, abordados enquanto formas de cidadania.
- Novamente, a questão da legalidade aparece dividida. Há, por um lado, uma contundente defesa da lei e da ordem, muitas vezes sem articulação com os outros eixos e muitas vezes enquanto limite da liberdade de expressão. Por outro lado, há o questionamento de uma lei que ofereça brechas para que o aplicador da lei a utilize em seu benefício.
- A questão da accountability não foi identificada em nenhum dos documentos desse *cluster*.
- Chama a atenção que a questão da igualdade aqui é mobilizada principalmente pelos documentos ambíguos e restritivos. Isso se deu principalmente no questionamento de uma cláusula de salvaguarda que impede a aplicação da lei antiterrorista a determinados atores.
- No âmbito da contestação, observa-se aqui algo muito próximo ao que houve no *cluster* anterior: a tensão entre os limites da contestação e a legalidade.

4.2.3 - Regulação de protestos

No capítulo 3 dessa dissertação, discorreremos sobre o grande impacto que as manifestações de junho de 2013 tiveram tanto nos deslocamentos dos sentidos de democracia no Brasil, quanto nas considerações sobre a legitimidade ou ilegitimidade de movimentos sociais e outras formas de ação coletiva. Um relevante movimento do legislativo após as manifestações foi o esforço por regular o direito de protesto no Brasil. De certa forma, as tentativas de limitar o direito de protesto por meio da tipificação de algumas condutas como terrorismo podem ser vistas como uma tentativa de limitar (e, portanto, regular) o direito de protesto. Todavia, os projetos aqui reunidos se diferem dos do *cluster* anterior por abordarem diretamente o direito de protesto (e não de maneira tangencial como no *cluster* anterior, em que os projetos visavam em tese aprimorar a legislação antiterrorista). O tema da regulação de protestos já havia aparecido antes em dois projetos aqui identificados, mas todos os outros 31 projetos de lei foram posteriores a 2013. Abaixo temos as relações dos documentos:

Quadro 18 - Projetos do *cluster* Regulação de Protestos

Documento	Ano	Autor	Estado	Partido
PL 990	2003	Edson Duarte	BA	PV
Parecer CME	2003	Luiz Carlos Santos	SP	PFL
Parecer CCJ	2004	Antônio Carlos Biscaia	RJ	PT
2o Parecer CCJ	2014	Rosane Ferreira	PR	PV
PL 6268	2009	Maurício Quintella	AL	PDT
Parecer CVT	2011	Luiz Couto	PB	PT
Parecer CCJ	2012	Lucio Vale	PA	PR
Parecer CSPCCO	2015	Evandro Gussi	SP	PV
PL 6021 (apensado)	2016	Jair Bolsonaro	RJ	PSC
PL 5262	2013	Guilherme Campos	SP	PSD
PL 5964	2013	Rogério Peninha	SC	PMDB
PL 6198 (apensado)	2013	Jorge Tadeu Mudalen	SP	DEM
PL 6277 (apensado)	2013	Jair Bolsonaro	RJ	PP
PL 6307 (apensado)	2013	Eduardo Cunha	RJ	PMDB
PL 6500 (apensado)	2013	Chico Alencar	RJ	PSoL
Parecer 6500 CDH	2014	Henrique Afonso	AC	PV
PL 6461 (apensado)	2013	Junju Abe	SP	DEM
PL 6347 (apensado)	2013	Carlos Sampaio	SP	PSDB
PL 6532 (apensado)	2013	Eliene Lima	MT	PP
PL 7101 (apensado)	2014	Sandro Mabel	GO	PR
PL 7121 (apensado)	2014	Heuler Cruvinel	GO	PSDB
PL 7134 (apensado)	2014	Edinho Bez	SC	PMDB
PL 7158 (apensado)	2014	Inocencio Oliveira	PE	PR
PL 7157 (apensado)	2014	Onix Lorenzony	RS	DEM
PL 7188 (apensado)	2014	Junju Abe	SP	PSD
PL 876 (apensado)	2015	Gilberto Nascimento	SP	PSC

PL 3934 (apensado)	2015	William Woo	SP	PV
Substitutivo CSPCCO	2015	Efraim Filho	PB	DEM
PL 6532 (apensado)	2016	Nivaldo Albuquerque	AL	PRP
PL 6654 (apensado)	2016	Franklin Lima	MG	PP
PL 7637 (apensado)	2017	Cristiane Brasil	RJ	PTB
PL 8194 (apensado)	2017	Heuler Cruvinel	GO	PSD
PL 1513 (apensado)	2019	Carlos Veras	PE	PT
PL 4111 (apensado)	2019	Paula Belmonte	DF	Cidadania
PL 1409 (apensado)	2019	Magda Mofato	GO	PR
Substitutivo CCJ	2021	José Medeiros	MT	PODEMOS
PLS 451	2013	Vital do Rego	PB	PMDB
PLS 508	2013	Armando Monteiro	PE	PTB
Substitutivo CCJ	2014	Pedro Taques	MT	PDT
Requerimento 301	2014	Efraim Filho	PB	DEM
PL 520	2015	Bruno Araújo	PE	PSDB
PL 4709	2016	Flavinho	SP	PSB
PLS 325	2016	Pedro Chaves	Ms	PSC

Elaboração do autor

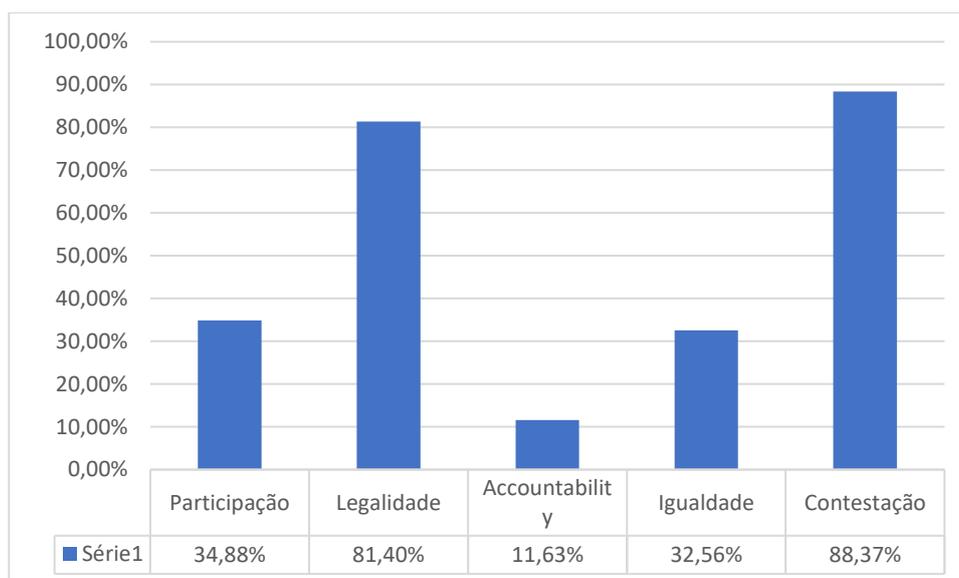
Uma vez que esse *cluster* reúne projetos mais direta e explicitamente ligados ao tema da legitimidade de movimentos sociais e protestos, optamos por apresentar os dados quantitativos antes da contextualização e posteriormente discorrer sobre os projetos já os relacionando com os dados apresentados. Segundo a análise quantitativa dos dados dos projetos do presente *cluster*, a maior parte dos projetos aqui contidos é restritiva, seguida, respectivamente, por projetos protetivos e ambíguos, como se vê na tabela a seguir.

Quadro 19- Número de cluster Regulação de Protestos por posição

Posição	(N)	(%)
Protetiva	9	20,93%
Ambíguo	7	16,28%
Restritivo	26	60,47%
Posição não identificada	1	2,33%
Total Geral	43	100,00%

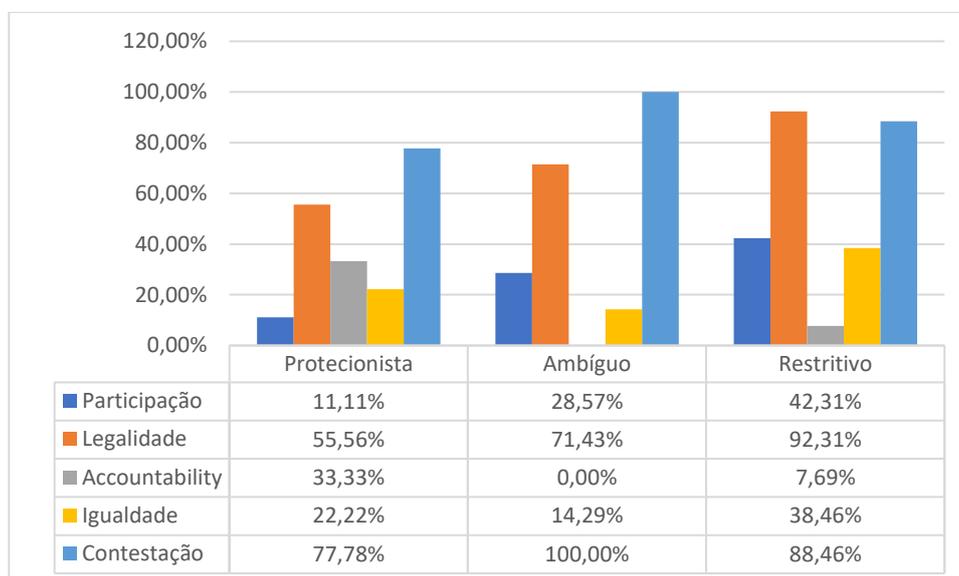
Elaboração do autor

No que se refere aos sentidos de democracia mobilizados, o que chama atenção principalmente em diferenciação com os demais *clusters* é a maior presença da contestação e da participação nas argumentações, como se vê no gráfico abaixo:

Gráfico 11 - Sentidos de democracia no *cluster* Regulação de Protestos

Elaboração do autor

A relação entre as posições e os sentidos nesse *cluster* também oferece percepções interessantes:

Gráfico 12- Percentual de documentos com cada eixo estruturante do debate democrático por posição dos documentos do cluster Regulação de Protestos

Elaboração do autor

É notável o quanto a legalidade é bem mais forte entre os projetos mais restritivos, e o quanto a accountability se fez presente nos protetivos. Outro fator chamativo é o quanto a participação foi mais mobilizada por projetos restritivos do que por ambíguos e

protetivos. Esperamos que ao longo da análise qualitativa as razões dessas diferenças sejam esclarecidas.

Começaremos por abordar os poucos projetos anteriores a junho de 2013, para depois apresentar os demais. O primeiro projeto, o PL 990 de 2003, voltava-se especificamente a revogar um dispositivo da ditadura militar que proibia manifestações contra o uso de energias nucleares, e recebeu dois pareceres negativos, sob o argumento de que tal dispositivo visava garantir a segurança do material nuclear, e depois um parecer conciliatório, que não revogava o dispositivo, mas acrescentava um parágrafo de salvaguarda do livre direito de manifestação. O segundo projeto já incidia mais diretamente no tema: Maurício Quintella, então no PDT/AL, propôs a criminalização no Código de Trânsito Brasileiro de obstaculização indevida de vias públicas, argumentando que as rotineiras manifestações estavam causando prejuízos diversos. Os pareceres colocados debatem os limites do direito à manifestação e o direito de ir e vir, iniciando um tema que passou a se fazer muito presente nos projetos após 2013, o bloqueio de vias em manifestações. Enquanto o primeiro parecer foi desfavorável argumentando que essa lei poderia ferir o direito de manifestação, o último parecer, de 2015, coloca diretamente: “É importante que o direito de manifestação seja respeitado. Porém, mais importante ainda é a saúde econômica do Brasil, o emprego garantido ao trabalhador, e o respeito ao direito fundamental à livre iniciativa.”

Passemos agora aos projetos posteriores ao acontecimento de junho de 2013, diretamente influenciados pelas multitudinárias manifestações daquele ano. Já em 2013, o PL 5964 foi apresentado voltando-se a criminalizar o uso de máscaras em manifestações. A esse projeto, foram apensados 22 outros projetos envolvendo diversas outras propostas de restrição, regulação e mesmo de proteção ao direito de protesto. Dentre as medidas propostas destacam-se, além da proibição do uso de máscaras, o aumento de pena para vandalismo em manifestações, a responsabilização solidária de entidades que convocam manifestações em que há vandalismo; a necessidade de autorização prévia; a proibição do bloqueio de vias; a permissão da repressão em caso de desordem; dentre outras questões. Também se encontram, em meio aos apensados, itens que visam garantir que a atuação da polícia em manifestações volte-se a assegurar a ocorrência das manifestações. Um substitutivo ponderando, conciliando e congregando as diversas proposições apensadas foi apresentado em 2021 na CCJ. O substitutivo é

ambíguo, no sentido de que apresenta itens de proteção e de restrição ao direito de protesto. Em seu próprio resumo ele,

regulamenta o direito de livre manifestação do pensamento, disciplina o dever de comunicação das manifestações e atos públicos, a abordagem da autoridade pública ao manifestante com o uso razoável da força, regula a utilização de objeto ou substância que, por dissimulação, dificulte a identificação do usuário em local público, disciplinando o uso desses meios e altera o art. 132 e o art. 163 do Código Penal. (Art. 1º)

Uma movimentação que merece destaque nesse *cluster* envolve dois projetos apresentados não para a garantia da ordem pública, mas para a defesa dos movimentos sociais das repressões observadas em 2013 – o PL 6500-2013 e o PL 1513-2019, que praticamente reconstrói o primeiro depois de seis anos. Diante das manifestações de junho, uma resolução do Conselho de Direitos e Defesa da Pessoa Humana, recomenda uma série de normas para a atuação policial em protestos, visando defender o direito ao protesto, os direitos fundamentais e o direito à comunicação. As recomendações dessa resolução são tomadas integralmente no PL 6500, e incluem não só a regulamentação do uso progressivo da força, mas a presença de observadores de direitos humanos no protesto, presença de pessoas desarmadas do poder público voltadas à mediação e negociação de conflitos, dentre outras medidas.⁸⁸ Ele recebeu um parecer favorável, que condena as ações desastrosas da PM nas manifestações e fala que a garantia dos direitos humanos depende da fiscalização dos agentes, trazendo de maneira mais evidente a importância do monitoramento e da transparência do Estado para a democracia.

Para além dos projetos destacados acima, os demais projetos do *cluster* Regulação de Protestos são muito próximos entre si, tanto em suas intervenções legislativas, quanto em suas justificativas, e a partir daqui nos ateremos em descrevê-los de maneira mais geral e menos particularizada. Primeiramente, cabe colocar algumas das principais questões que, segundo suas justificativas, mobilizaram os projetos. A primeira, e mais óbvia, são as manifestações de 2013, citadas na maioria dos documentos. A segunda é a morte do cinegrafista Santiago Andrade, ferido na cobertura de um protesto contra a Copa do Mundo de futebol, no começo de 2014⁸⁹, que é citada em mais de três projetos que propõem diferentes tipos de restrição ou regulamentação do direito a protesto. A terceira

⁸⁸ Esse é um claro exemplo de um projeto que poderia ser incluso tanto aqui, quanto no cluster seguinte, da atividade policial, mas permaneceu nesse porque foi pensado aos demais de regulação.

⁸⁹ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/cinegrafista-atingido-por-rojao-em-protesto-no-rio-tem-morte-cerebral.html>

questão que nos chama atenção é a greve dos caminhoneiros que ocorreu no governo Dilma. A greve dos caminhoneiros chegou a mover uma Medida Provisória por parte da presidenta Dilma (MP 699) para punir a obstrução deliberada de vias com veículos, medida essa que foi transformada na lei 13.281 de 2016. O Congresso Nacional sugeriu ampliar essa tipificação para pedestres que bloqueassem vias, mas a presidenta vetou, sob o argumento de que isso tolheria a liberdade de expressão. Um dos projetos aqui mapeados critica esse veto e volta-se à criminalização do bloqueio de vias por pedestres (PLS 325), e outro visava anistiar os caminhoneiros das multas a ele aplicadas (o PL 520).

Quanto à argumentação utilizada nos documentos ambíguos ou que restringem o direito de protesto, nota-se uma forte presença de um discurso marcado pela dualidade de manifestantes/infiltrados, que aplaude as manifestações de 2013 e as reconhece como salutares à democracia, mas que atribui os prejuízos materiais delas a grupos que “se aproveitam” das manifestações para praticar crimes. Trazemos alguns exemplos:

Os atos de vandalismo que vem sendo cometidos por grupos de baderneiros e arruaceiros, perturbando manifestações sociais democráticas e causando significativos danos aos patrimônios público e particular, têm recebido a repulsa e a rejeição da população, da imprensa, dos políticos e autoridades. (PLS 508)

Este projeto de lei pretende punir aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações para provocar danos ao patrimônio público ou privado, contribuindo, assim, para a deslegitimação e o descrédito das manifestações (PL 6347)

Se bandidos infiltrados nas manifestações, utilizam-se delas para praticar vandalismo, escondendo o seu rosto atrás de máscaras, esses devem ser banidos e colocados em prisão para que o legítimo protesto não seja maculado. (PL 6461)

Venho falando e divulgando desde 2011 que o manifestante bem intencionado não deve usar máscaras nas reuniões e movimentações públicas. O mal intencionado, baderneiro tira o direito dos manifestantes de boa-fé, pacífico, desviando o foco dos manifestantes que participam de maneira ordeira, lembrando que vem se repetindo, transmitindo insegurança para os manifestantes e a população em geral, bem como intranquilidade das autoridades. (PL 7134)

Em vários trechos observa-se que o discurso apresentado é de que as restrições propostas visam na realidade proteger o direito ao protesto dos sujeitos ilegítimos que o maculam. Dois projetos apresentados no Senado ainda em 2013 são interessantes de serem mencionados especificamente aqui, nesse sentido. O PLS 508, que identificamos como ambíguo, volta-se a proteger os manifestantes de vândalos e infiltrados, mas preocupa-se com a corrente aplicação da Lei de Segurança Nacional contra esses indivíduos, o que considera desproporcional. O PLS 451, que almeja aumentar as penas

para dano e vandalismo quando em manifestações públicas, traz em sua argumentação uma fala da própria presidenta Dilma Rousseff para fundamentar a proposição que:

Agredir e deprestar não fazem parte da liberdade de manifestação. Pelo contrário. São barbáries antidemocráticas. (...) A violência cassa o direito de quem quer se manifestar livremente. Violência deve ser coibida. (...) As forças de segurança têm a obrigação de assegurar que as manifestações ocorram de forma livre e pacífica. (...)

Trata-se de uma abordagem que não apenas pondera os limites entre a legalidade e o direito de contestação, mas que também pretende proteger o direito de manifestação de uns contra outros manifestantes. É curioso que, a despeito dessa recorrente defesa do direito a protesto, são poucos os projetos que apresentam itens de proteção ou garantia desse direito perante o Estado ou às forças policiais, enquanto a maioria apresenta restrições ou aumento de pena para crimes cometidos em manifestações públicas. Como se vê no quadro apresentado no início deste *cluster*, 14 dos 31 documentos possuem itens de proteção a protestos, sendo em oito apenas itens de proteção e em oito, itens de proteção e de restrição, contra 27 que apresentam apenas itens restritivos. Corroborava também com essa percepção o fato de que 14 dos projetos sugerem transformações no Código Penal, dois, no Código de Contravenções Penais e quatro, no Código Brasileiro de Trânsito.

Em maior ou menor grau, as argumentações dos documentos restritivos e ambíguos apontam para uma democracia em que protestos e movimentos sociais são aceitos desde que não gerem tumultos e incômodos. Faz-se necessário que a ordem continue sem dificuldades, que os demais cidadãos não sejam incomodados, que haja um aviso prévio (em alguns casos, até autorização), para que o trânsito possa ser reorganizado, que os manifestantes sejam identificáveis (sem o uso de máscara), que a punição à desordem seja severa e, em alguns casos, que os movimentos sociais sejam responsabilizados por eventuais danos. Cabe destacar alguns trechos nesse sentido:

propomos regras para que os direitos de todos sejam garantidos, não somente dos que estão participando dos movimentos, mas também daquelas pessoas que não estão fazendo parte, mas que necessitam passar pelas avenidas ou ruas nas quais estarão com movimentos, garantindo os direitos de poderem ir e vir sem problemas. (PL 6654)

O grande problema é que a liberdade de expressão gera um dever de responsabilidade quanto a manifestação emitida, na medida em que ela gera dano a terceiros. Um cidadão que vai protestar contra passagens mais baratas, mais segurança e educação, está totalmente dentro do seu direito, ele vai a esta manifestação cobrar um direito o qual lhe pertence, mas, no momento

em que ele vai a uma manifestação cobrindo o seu rosto, significa com toda certeza que ela irá agir de uma forma a qual a sua imagem não poderá estar atrelada. (PL 7121)

Não se busca, com a presente medida, o cerceamento dos episódios populares que tanto têm contribuído para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil, nem se almeja impedir que estas ocorram, ante o salutar papel desempenhado por estas em nossa sociedade, sendo motivo de grande relevância e atenção, almeja-se, com a presente proposição, tão somente que tratemos com igualdade de consideração as diversas camadas de nossa sociedade, e que não privemos os demais cidadãos de seu direito, também constitucional e precípua de ir e vir, impedindo assim, dentre outros, que acidentes aconteçam pela impossibilidade de prestação de socorro adequado, e, além disso, visa possibilitar que os demais cidadãos possam exercer livremente seu direito de mobilidade. (PL 876)

Dentre os projetos mais favoráveis, é notável uma tolerância maior a episódios de tumultos, bem como a ausência de uma fronteira rígida entre bons e maus manifestantes. Por vezes, a abordagem coloca os danos gerados como um efeito colateral dos ganhos democráticos advindos das manifestações, como por exemplo no PL 5952, que visa responsabilizar o Estado pelo ressarcimento dos prejuízos de manifestações:

Sem dúvida, trata-se de proposição que visa resgatar a dignidade e a justiça para comerciantes, moradores, proprietários de carros, entre outros, que acabam por arcar, sozinhos, com um preço alto em nome do desenvolvimento da democracia de todo um povo. (Fonte)

Outro documento com sentido parecido, que busca trazer o Estado para lidar de maneira mais tolerante com o confronto é o requerimento 301, que visa discutir no legislativo o que fazer diante da eminência dos grupos “black blocks”, e pontua:

A solução simplista de criminalizar estas mobilizações em nada resolve o problema, antes, aumenta-o. A Constituição da República já garante o direito à livre manifestação de pensamento, vedado o anonimato. Assim, os atos de vandalismo dos manifestantes encapuzados já não são permitidos pelo nosso ordenamento jurídico desde 1988 e mesmo assim, continuam e ganham cada dia mais força nas ruas. Não podemos deixar de consignar que a liberdade pressupõe regras. Desta forma entendemos que, conhecer o movimento, os líderes, a motivação e a forma de mobilização são os únicos meios eficazes de se combater a violência e o vandalismo destas manifestações e ao mesmo tempo garantir o direito à sua realização. É essencial dotar o poder público de meios para agir de forma preventiva, e não simplesmente repressiva, a fim de diminuir a tensa convivência entre manifestantes e autoridades policiais.

No presente *cluster* foi possível perceber de maneira mais nítida o impacto de 2013. Apesar de impulsionar projetos restritivos, esses projetos, diante do grande apoio às manifestações, raramente se colocam diretamente contra elas em suas argumentações e ainda as aborda como forma de participação, para além da contestação, mais do que nos outros *clusters*. A regulação de protestos anunciada na maioria dos projetos quase não se dedica à regulação da atuação das forças do Estado, ou sequer a medidas que garantam o

direito ao protesto perante o Estado, a menos quando se considera a proteção de uns manifestantes de outros, salvo no caso dos PLs 6500 e 1513. Os poucos casos em que isso ocorre apresentam contrastes mais nítidos em relação aos sentidos de democracia mobilizados, conforme foi colocado. Em resumo, pode-se perceber das variações de sentidos da democracia nas disputas do presente *cluster*:

- A participação aparece mais entre os projetos restritivos através de uma argumentação ambígua que saúda as manifestações de junho enquanto expressões de cidadania, mas propõe apenas itens que restringem o direito ao protesto.
- A legalidade neste *cluster* se faz menos presente que nos demais e, portanto, é um alvo menor das disputas internas. Na maior parte das vezes, é mobilizada na defesa de uma regulamentação do direito de reunião no Brasil, sobre a defesa de que há uma lacuna na lei nesse âmbito que deve ser preenchida com definições mais precisas do que se pode ou não fazer em protestos. Em parte, significativa dos projetos mais restritivos e ambíguos, a questão da proteção da ordem pública contra vândalos é também central.
- A accountability é mobilizada quase que exclusivamente no sentido de proteger os movimentos sociais e manifestantes em geral através do controle e do monitoramento dos agentes do Estado. Quase sempre, a accountability é mobilizada em conjunto com a contestação, como instrumento necessário para a garantia da manifestação do dissenso.
- O eixo da igualdade e dos direitos fundamentais é, neste *cluster*, palco de uma dissonância interna mais explícita. Dentre os projetos que oferecem mais risco, ele aparece sobretudo na defesa do direito fundamental de ir e vir, prejudicado por atos de bloqueios de vias, enquanto nos projetos mais protetivos ele aparece, sobretudo, acompanhado de críticas à atuação da polícia nas medidas de dispersão das manifestações.
- A contestação é o eixo mais mobilizado desse *cluster* e no qual manifestam-se as maiores diferenças e deslocamentos de sentido. A mobilização conjunta da contestação com a igualdade não apenas tensiona os limites da contestação, mas em muitos casos sustenta o argumento de que a ordem e a lei devem contribuir para garantir o direito de contestação de alguns manifestantes contra outros

(ilegítimos). Para além disso, nota-se uma clara divergência em relação à tolerância para com tumultos e casos em que há confronto e uma clara diferença entre os documentos que mobilizam esse eixo em conjunto com o eixo *accountability* e os demais.

4.2.4 – Regulação da Atividade Policial

Este *cluster* reúne uma série de requerimentos e projetos de lei menos focados na restrição da atividade de movimentos sociais e outras formas de ação coletiva, mas mais focado nas capacidades do Estado de controlá-los e restringi-los - seja para ampliar essas capacidades, seja para regulamentá-las. A divisão dos projetos desse *cluster* com o precedente merece uma justificativa mais detalhada. A princípio, reunimos os projetos de regulação de protestos e regulação da atividade policial conjuntamente, uma vez que é observável na literatura uma estreita ligação entre ambas as regulações (Comparato, 2014, 2016). Sem regular e prescrever a forma como a polícia pode ou deve se comportar diante de protestos, bloqueios de vias, ações coletivas e movimentos sociais, não é possível regulamentar efetivamente o direito de protesto e seus limites. Não obstante, no corpo empírico selecionado, salvo poucas exceções⁹⁰, é nítida a diferença entre os projetos e requerimentos voltados a discutir e legislar especificamente a atividade policial e outras forças de segurança do Estado e outros voltados a legislar mais especificamente sobre quais são os direitos de um manifestante em protesto e quais os seus limites. No *cluster* precedente, a regulação da atividade policial em protestos chega a aparecer marginalmente em alguns poucos e de forma genérica, na maior parte das vezes afirmando que a polícia deve garantir o direito de protesto, mas sem especificar ou adentrar na discussão dos meios que ela pode usar para tanto, nem a que está sujeito o agente do Estado que descumprir as normas. No presente *cluster*, tratamos dos projetos em que isso é tema central.

É imperioso constatar que essa justificativa da separação dos projetos nesses dois *clusters* em si já é um dado sobre o fenômeno aqui mapeado: a pequena presença da discussão sobre a atuação policial nos projetos voltados a regular o direito de protesto. Além de explicar a baixa presença do eixo *accountability* no *cluster* anterior, esse dado

⁹⁰ A principal exceção é o PL 6500

reforça o quanto a suposta intenção de regular ou proteger o direito de protesto foi, na maior parte das vezes, desacompanhada de qualquer instrumento de proteção dos manifestantes de abusos de forças do Estado. Não obstante, conforme se verá, aqui não estão reunidos somente os projetos que foram apresentados para controlar as forças de segurança e assim proteger os manifestantes, mas também aqueles voltados a equipá-las e ampará-las legalmente para reprimirem, prenderem ou infiltrarem-se em manifestações. Por fim, resta afirmar que essa divisão, além de justificável empiricamente, contribuiu para uma melhor apresentação dos projetos, uma vez que a junção do presente *cluster* com o precedente constituiria um volume muito grande de projetos para serem explorados conjuntamente. Na tabela abaixo vemos os projetos reunidos nesse *cluster*.

Quadro 20 – Documentos do *cluster* Regulação da Atividade Policial

Documento	Ano	Autor	Estado	Partido
PL 179-2003	2003	Reginaldo Lopes	MG	PT
Parecer CSPCCO	2009	William Woo	SP	PV
Parecer CSPCCO	2009	William Woo	SP	PV
Parecer CDH	2013	Otoniel Lima	SP	PRB
PL 1768-2011	2011	Eli Correia	SP	DEM
Parecer CCJ	2013	Alessandro Molon	RJ	PT
Parecer CCJ	2019	Sanderson	SP	PSL
PLS 271-2013	2013	Vital do Rego	PB	PMDB
Parecer CCJ	2017	Simone Tebet	MS	PMDB
PLS 300 2013	2013	Lindhberg Farias	RJ	PT
PL 8125-2014	2014	Subtenente Gonzaga	MG	PDT
Parecer CCJ	2016	Marcos Rogério	RO	DEM
Parecer CCJ	2015	Afonso Motta	RS	PDT
PDC 1441-2014	2014	Ivan Valente	RJ	PSoL
Parecer CREDN	2014	Raul Henry	PE	PMDB
Parecer CREDN	2014	Nelson Marquezeli	SP	PTB
Parecer CCJ	2019	Gurgel	SP	PSL
Requerimento 3950-2014	2014	Ivan Valente	SP	PSoL
PL 4893-2016	2016	Alberto Fraga	DF	DEM
Parecer CSPCCO	2016	Rocha	AC	PSDB
Parecer CCJ	2017	Rubens Pereira Júnior	MA	PCdoB
PL 5776-2016	2016	Cabo Sabino	PE	PRE
Parecer CSPCCO	2016	Carlos Henrique Gauguim	TO	DEM
Parecer CSPCCO	2016	Paulo Freire	SP	PL
Requerimento 1616-2016	2016	Ivan Valente	SP	PSoL
Requerimento 1794-2016	2016	Ivan Valente	SP	PSoL
Requerimento 37-2016	2016	Patrus Ananias	MG	PT
Requerimento 280-2016	2016	Patrus Ananias	MG	PT
Requerimento 168-2016	2016	Carlos Zarantini	SP	PT

Requerimento 2267-2016	2016	Ivan Valente	SP	PSoL
Requerimento 73-2016	2016	Nilto Tato	SP	PT
Requerimento 74-2016	2016	Nilto Tato	SP	PT
Requerimento 2039-2016	2016	Padre João	MG	PT
PL 6125-2019	2019	Poder Executivo	BR	PSL
PL 2307-2019	2019	Capitão Wagner	CE	PROS
PL 132-2020	2020	Coronel Tadeu	SP	PSL
Requerimento 584-2020	2020	Ivan Valente	SP	PSoL
Requerimento 892-2020	2020	Sâmia Bonfim	SP	PSoL
Requerimento-1298-2020	2020	Sâmia Bonfim	SP	PSoL
Requerimento 1299-2020	2020	Sâmia Bonfim	SP	PSoL
Requerimento 1300-2020	2020	Sâmia Bonfim	SP	PSoL
Requerimento 1297-2020	2020	Sâmia Bonfim	SP	PSoL
Requerimento 1251-2020	2020	Sâmia Bonfim	SP	PSoL
Requerimento 585-2020	2020	Ivan Valente	SP	PSoL
Requerimento 586-2020	2021	Ivan Valente	RJ	PSoL

Elaboração do autor

Percebe-se que, neste *cluster*, há uma presença muito maior de requerimentos, sendo a maioria impetrados por parlamentares do PT e de PSOL -- em um momento em que já eram oposição ao governo, após 2016 -- em que pediam, na maior parte das vezes, esclarecimentos quanto ao monitoramento e a repressão de movimentos sociais. Quanto ao momento da apresentação dos projetos, nota-se que o marco de 2013 também é muito forte, e mais adiante discorreremos sobre suas propostas. A posição dos documentos em relação aos movimentos sociais se deu da seguinte maneira dentre esses documentos:

Quadro 21 – Posição dos documentos do cluster Regulação da Atividade Policial

Posição	(N)	(%)
Protetiva	24	53,33%
Ambíguo	1	2,22%
Restritivo	6	13,33%
Posição não identificada	14	31,11%
Total Geral	45	100,00%

Elaboração do autor

O peso dos requerimentos é notável na distribuição das posições aqui. Como se vê, os documentos protetivos constituem a imensa maioria. A grande presença de casos em que não identificamos posição ou risco para movimentos sociais se explica por pareceres que descartaram parte das propostas legais relacionadas a protestos, versando somente sobre outras questões policiais e por alguns documentos voltados a legalizar a participação de policiais em manifestações, desde que não estejam em serviço. Ainda que

tais projetos circundem o tema da legitimidade ou ilegitimidade da manifestação, não apresentam posições nem defensivas e nem protetivas em relação ao processo de criminalização observado, e tampouco suas cláusulas. Quanto aos sentidos de democracia, temos o seguinte quadro:

Quadro 22 - Presença dos eixos estruturantes no *cluster* Regulação da Atividade Policial

Eixos estruturantes	(N)	(%)
Participação	7	15,56%
Legalidade	43	95,56%
Accountability	15	33,33%
Igualdade	24	53,33%
Contestação	16	35,56%

Elaboração do autor

Observa-se uma presença bem mais forte do eixo accountability do que nos demais projetos, o que pode ser prontamente relacionado às críticas dos requerimentos contra ações sigilosas de inteligência contra movimentos sociais, e aos pedidos de prestação de contas, conforme veremos. A legalidade esteve presente praticamente na totalidade dos documentos, e a igualdade, diferentemente dos demais *clusters*, foi mais mobilizada do que a contestação. A participação também se fez muito menos presente nas discussões aqui abarcadas.

O primeiro Projeto de Lei a esse respeito no nosso corpo empírico data de 2003, perpetrado pelo deputado Reginaldo Lopes, do PT/MG. O projeto voltava-se a disciplinar o uso da força policial em diversas ocasiões, instituindo o uso progressivo da força. Embora o texto da justificativa não mencione a questão dos protestos e movimentos sociais, há, no teor da lei proposta, uma clara tentativa de regulação da atuação policial em protestos, proibindo o uso de armas de fogo e punindo os agentes que o fizerem com detenção⁹¹. Os pareceres ao projeto de 2009, afirmam que as limitações à atividade policial propostas são por demais severas e votam pela rejeição desse aspecto, propondo um substitutivo que envolve apenas a necessidade de equipamentos de segurança para policiais. Em 2013, por outro lado, um parecer da CDH mobiliza o eixo da legalidade

91 “Art. 7º No exercício da atividade policial, em relação a reuniões ou manifestações pacíficas e legais, é expressamente vedado o uso da força ou de arma de fogo, devendo a ação dos agentes ser no sentido de prover segurança para os participantes do evento (...)Artigo 19- Art. 19. Usar a força ou arma de fogo contra manifestações pacíficas. Pena: detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos(…)”

para afirmar que o Estado democrático deve disciplinar e regulamentar as suas atividades que envolvam o uso da violência. A mesma questão relacionada à necessidade de regulamentação do uso da força em manifestações aparece em dois outros projetos em 2013 que argumentam por um melhor preparo da polícia em ações de manifestações: o PLS 271 e o PLS 300, que criminalizava o uso de balas de borracha e chegou a receber uma moção de repúdio do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública. Nesses dois projetos, para além da questão da legalidade, aparecem as dimensões da igualdade, na defesa de uma atuação policial que respeite os direitos fundamentais, de accountability, no monitoramento da atividade policial, e da contestação, na pontuação de que a polícia deve ocupar-se de garantir o direito de manifestação, e não de limitá-lo pura e simplesmente. Por exemplo:

As Polícias Militares dos estados reagiram, em diversas ocasiões, cometendo abusos e arbitrariedades que reclamam, dos poderes constituídos, imediata reação para garantir que atuem como instância de proteção e garantia das liberdades públicas democráticas, e não como aparato meramente repressivo. (PL 300-2013)

Outra questão que é apresentada em uma série de projetos diz respeito ao crime de desacato, também mencionado no *cluster* da LSN. Ainda em 2011, o PL 1798 critica a falta de poder coercitivo do tipo penal do desacato atual, buscando dar maior possibilidades para as forças policiais realizarem prisões por essa razão. Em 2014, outro projeto é apresentado no mesmo sentido (PL 8125-2014). Em ambos, o apelo exclusivo dos PLs é pela lei, pela ordem e pelos direitos dos policiais. Também no sentido de ampliar os poderes das forças policiais, constam projetos que visam conceder acesso das polícias militares aos sistemas de informações dos cidadãos; ampliação dos casos em que os agentes de segurança podem alegar legítima defesa em operações de Garantia da Lei e da Ordem e legalização de provas obtidas mediante infiltrações em manifestações. Essas últimas questões incidem de maneira mais central no tema das manifestações e movimentos sociais. Prepondera, nesses projetos, a defesa da lei e da ordem e do império da lei, mas também se menciona a necessidade de os agentes de segurança terem maiores capacidades e liberdade de atuação para protegerem a vida e os direitos fundamentais seus e de outras vítimas.

O aspecto mais interessante de ser observado nesse *cluster* são os crescentes episódios de criminalização de movimentos sociais e outras formas de ação coletiva mobilizados pelo Poder Executivo, que tiveram esses documentos como reações. Discorreremos sobre eles a seguir para, ao final, tecer considerações conjuntas sobre os

sentidos de democracia mobilizados nessa defesa.

O primeiro que destacaremos é o Projeto de Decreto Legislativo 1441-2014. Esse projeto voltava-se contra a portaria 186/2014 do Ministério da Defesa, publicada poucos meses antes da Copa das Confederações de 2014 em substituição à portaria nº 3.461/2013, que foi alvo de severas críticas de ativistas e movimentos sociais e logo revogada.⁹² A primeira portaria, em seus termos, possuía a finalidade de “estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO)” (p. 13). Em uma breve análise do documento, destacamos alguns conteúdos que corroboram as denúncias de criminalização de movimentos sociais. Primeiramente, dentre as “forças oponentes” descritas pelo manual, encontram-se “movimentos e organizações” (p. 29), e, mais adiante, “pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas” (p. 29). No anexo que serve de modelo a operações psicológicas voltadas a “elevar o moral dos militares empregados na GLO” descrevem-se explicitamente as forças oponentes da seguinte maneira:

São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições, e/ou organizações não governamentais que poderão comprometer a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do País, utilizando procedimentos ilegais. (p. 63).

Por fim, dentre as principais ameaças elencadas pelo manual estão o “bloqueio de vias públicas de circulação” (p. 29) e os “distúrbios urbanos” (idem). A portaria que substituiu essa, de número 186 e ainda em vigor, possui a mesma finalidade, mas foram retiradas as menções a movimentos sociais dentre as forças oponentes. O Projeto de Decreto Legislativo 1441 pretendia diretamente promulgar a suspensão da portaria, argumentando sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito. Após uma longa tramitação e três pareceres de duas comissões, o projeto foi rejeitado e arquivado.

A partir de 2016, começa a manifestar-se uma preocupação mais intensa quanto à espionagem, infiltração e monitoramento dos movimentos sociais por parte do Poder Executivo. Pouco depois de assumir, o presidente Michel Temer recriou o Gabinete de Segurança Institucional com status de ministério⁹³, nomeando o general Sérgio

92 <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/01/ministerio-da-defesa-igual-a-movimentos-sociais-a-criminosos-e-os-considera-forca-oponente-8022>

93 Através da Medida Provisória 726

Etchegoyen para liderar a pasta. Após uma série de notícias que indicavam a possibilidade de monitoramento de movimentos de esquerda por parte do general, os requerimentos vindos do Legislativo clamavam por esclarecimentos.⁹⁴ Outro episódio marcante no governo Temer relaciona-se à operação do capitão Wilson Pina Botelho, que criou um perfil falso de esquerda nas redes sociais, infiltrou-se em alguns movimentos e participou de uma operação em que 21 jovens que foram detidos quando iam participar de uma manifestação contra o presidente, sendo acusados de associação criminosa voltada a prática de danos qualificados e lesão a agentes de segurança. No dia seguinte, um juiz soltou os 21 jovens pela falta de provas.⁹⁵ Esse caso moveu também quatro requerimentos convocando autoridades a prestarem esclarecimentos na câmara legislativa sobre a operação. No decorrer do governo Jair Bolsonaro três novos casos de monitoramento ensejaram mais uma série de requerimentos pedindo explicações: o primeiro diz respeito à cooperação do governo brasileiro no monitoramento de protestos no Chile, em 2019; o segundo diz respeito a operações de monitoramento de servidores que se declararam “antifascistas”; e o terceiro diz respeito à espionagem e monitoramento dos grupos que se manifestaram contra o racismo, em 2020.

Os sentidos da democracia mobilizados nesse questionamento das ações do poder executivo se distribuem da seguinte maneira:

Quadro 23- Presença dos eixos estruturantes entre os documentos protetivos no cluster Regulação da Atividade Policial

Eixos estruturante	(N)	(%)
Participação	3	15,79%
Legalidade	19	100,00%
Accountability	12	63,16%
Igualdade	9	47,37%
Contestação	12	63,16%

Elaboração do autor

A ilegalidade dos atos citados em um regime democrático está presente em todos eles, em uma argumentação de que tais atos foram arbitrários e sem amparo na

94 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1776179-chefe-do-gsi-nomeado-por-temer-e-de-ala-que-ve-mst-com-preocupacao.shtml>

95 <https://artigo19.org/2017/09/21/processo-contra-18-manifestantes-representa-criminalizacao-do-direito-de-protesto/>

constituição federal. A conjugação do eixo de accountability e de contestação também se faz especialmente presente, sob o argumento de que, nessas operações sigilosas, o governo busca impedir a oposição e a contestação de maneira velada. Quanto à questão da igualdade, destaca-se o questionamento a respeito da diferença de tratamento entre movimentos de esquerda e de direita. Em alguns dos requerimentos, por exemplo, questiona-se o ministro da Defesa se as manifestações favoráveis ao presidente Bolsonaro e assumidamente antidemocráticas também eram alvo de monitoramento e espionagem. Por fim, é evidente a ausência da mobilização da participação na abordagem da democracia nesses documentos.

O presente *cluster* apresenta de maneira mais direta a disputa pela legitimidade dos movimentos sociais em outra questão: na expansão ou limitação da capacidade do Estado de reprimi-la. Quanto à regulação e preparação das polícias diante de protestos, tema cuja ausência no *cluster* anterior nos chamou a atenção, é notável que aqui ele tampouco prosperou. Boa parte dos projetos voltados à questão visaram, na realidade, ampliar as possibilidades de reação e repressão dos policiais, e os projetos que visavam limitar a atuação policial receberam pareceres contundentes contrários e foram arquivados, assim como o PL 6500 do *cluster* anterior. Considerando este *cluster* e o anterior, é notável que, em uma visão ampla, os episódios de junho de 2013 mobilizaram bem mais o legislativo para a restrição das atividades de protesto e ampliação das capacidades de repressão policiais, do que para a regulamentação e limitação das polícias, a despeito do quanto o despreparo policial para tais situações foi, segundo muitos observadores, amplamente observado. Em uma visão panorâmica do que foi apresentado, podemos resumir:

Quadro 24- Presença dos eixos estruturantes segundo as posições no *cluster* Regulação da Atividade Policial

Eixos Estruturantes	Protetiva		Restritivo		Posição não identificada		TOTAL	
	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
Participação	3	12,50 %	1	16,67%	3	21,43%	7	15,56 %
Legalidade	24	100,00 %	6	100,00 %	12	85,71%	43	95,56 %
Accountability	11	45,83 %	2	33,33%	1	7,14%	15	33,33 %

Igualdade	9	37,50 %	4	66,67%	10	71,43%	24	53,33 %
Contestação	11	45,83 %	2	33,33%	3	21,43%	16	35,56 %

Elaboração do autor

- Assim como em outros *clusters*, o que chama a atenção no âmbito da participação aqui é a sua baixíssima presença.
- O eixo da legalidade, novamente o mais presente, divide-se internamente. De um lado, foi utilizado frequentemente na acusação de que determinadas ações do governo foram arbitrárias, de outro a defesa de que as forças de segurança precisam de mais apoio para a garantia da ordem e do império da lei.
- O eixo de accountability se mostrou bem mais presente do que nos demais *clusters*. Novamente o eixo marcou bem mais os documentos protetivos e isso se deu em uma condenação de atividades sigilosas dos órgãos de segurança e na defesa do monitoramento e da prestação de contas dos mesmos.
- No âmbito da igualdade e dos direitos fundamentais, nota-se, por parte dos documentos protetivos, que constituem a maioria do *cluster*, um constante questionamento do tratamento diferenciado entre movimentos de diferentes lados do espectro político por parte dos governos Temer e Bolsonaro. Dentre os poucos restritivos aqui inclusos, nota-se que preponderou a defesa dos direitos fundamentais dos policiais, seja na busca por mais equipamentos e amparo legal para suas ações, seja na recusa de instrumentos que controlem ou limitem a atuação das forças de segurança.
- Por fim, no eixo da contestação, nota-se que a presença foi maior entre os protetivos. Dentre esses, esteve constantemente conjugada com a legalidade e com a accountability. Em suma, o argumento preponderante observável é que tanto os instrumentos de controle e a necessidade de transparência, quanto a estrita observação dos limites legais por parte dos órgãos de segurança são condições necessárias para a manifestação do dissenso e da contestação na democracia.

4.2.5 - Ocupação

Como visto, a questão das táticas de ocupações permeia outros *clusters*, e no presente *cluster* também aparecem questões relacionadas à LSN e à Lei Antiterrorismo.

No entanto, alguns projetos voltam-se especificamente a essa questão, e por isso optamos por reuni-los separadamente. Os projetos a seguir abordados constam na tabela abaixo:

Quadro 25 - Documentos do *cluster* Ocupações

Documento	Ano	Autor	Estado	Partido
PL 5077	2001	Poder Executivo	-	PSDB
Parecer na CCJ	2014	Sandra Rosado	RN	PSDB
PL 1600 (apensado)	2015	Laerte Bessa	DF	PR
PL 6495 (apensado)	2016	Sóstenes Cavalcante	PSD	RJ
Parecer na CCJ	2021	Éder Mauro	PA	PSD
PEC 122	2003	Rodolfo Pereira	RR	PDT
Parecer na CCJ	2006	Luiz Couto	PB	PT
Parecer na CCJ	2008	Luiz Couto	PB	PT
Requerimento 6	2003	Aloyzio Nunes	SP	PSDB
Requerimento 538	2003	Kátia Abreu	TO	PFL
Requerimento 1219	2003	Luiz Carlos Heinze	RS	PPb
Requerimento 273	2003	Antônio Carlos Mendes Thame	SP	PSDB
Requerimento 103	2005	Adão Preto	RS	PT
Requerimento 217	2008	Arnaldo Jardim	SP	PPS
PL 7485	2006	CPMI da Terra	-	Vários
PL 7951	2014	Renato Simões	SP	PT
Parecer CSPCCO	2016	Laudívio Carvalho	MG	Solidariedade
PL 8262	2017	André Amaral	PB	PROS
Parecer CSPCCO	2017	Edson Moreira	MG	PI
Requerimento de audiência pública	2018	Luiz Couto	PB	PT
PL 10010	2018	Nilson Leitão	MT	PMDB
PL 554	2019	Carlos Jordy	RJ	PSL
Requerimento 42	2021	Erika Kokay	DF	PT

Elaboração do autor

No que se refere à posição e sentidos da democracia dentre estes projetos, observa-se abaixo:

Quadro 26 - Posição dos documentos do *cluster* Ocupações

Posição	Contagem de Documento	Contagem de Documento2
----------------	------------------------------	-------------------------------

Protetiva	9	37,50%
Ambíguo	2	8,33%
Restritivo	11	45,83%
Posição não identificada	2	8,33%
Total Geral	24	100,00%

Elaboração do autor

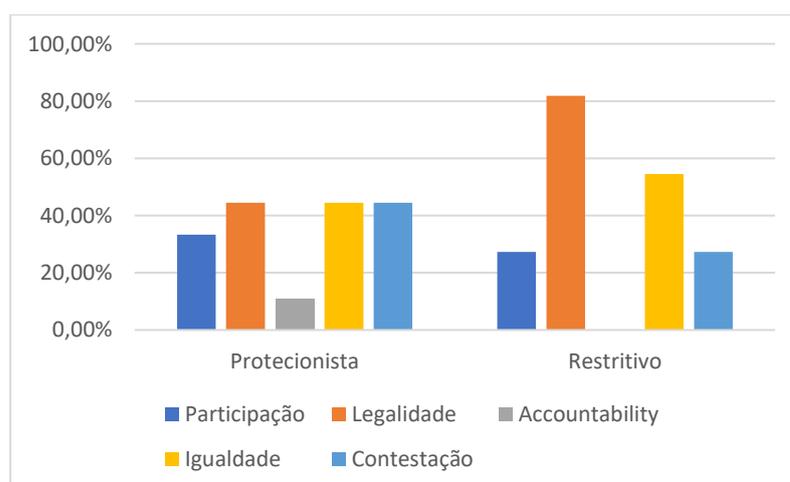
Quadro 27 - Presença dos eixos estruturantes no *cluster* Ocupações

Eixos Estruturantes	(N)	(%)
Participação	6	25,00%
Legalidade	16	66,67%
Accountability	2	8,33%
Igualdade	11	45,83%
Contestação	8	33,33%

Elaboração do autor

Chama a atenção nos dados, que, neste *cluster*, quase não houve ambiguidade nos projetos. A maior parte volta-se à criminalização e a menor à proteção. Quanto aos sentidos de democracia, o que chama a atenção é que a participação se fez mais presente do que nos demais *clusters*. Diante dessa configuração mais polarizada, vale comparar especificamente os documentos protetivos e os restritivos no que se refere aos sentidos de democracia aqui antes de adentrar ao detalhamento:

Gráfico 13- Percentual de presença de cada eixo estruturante segundo as posições dos documentos do *cluster* Ocupações



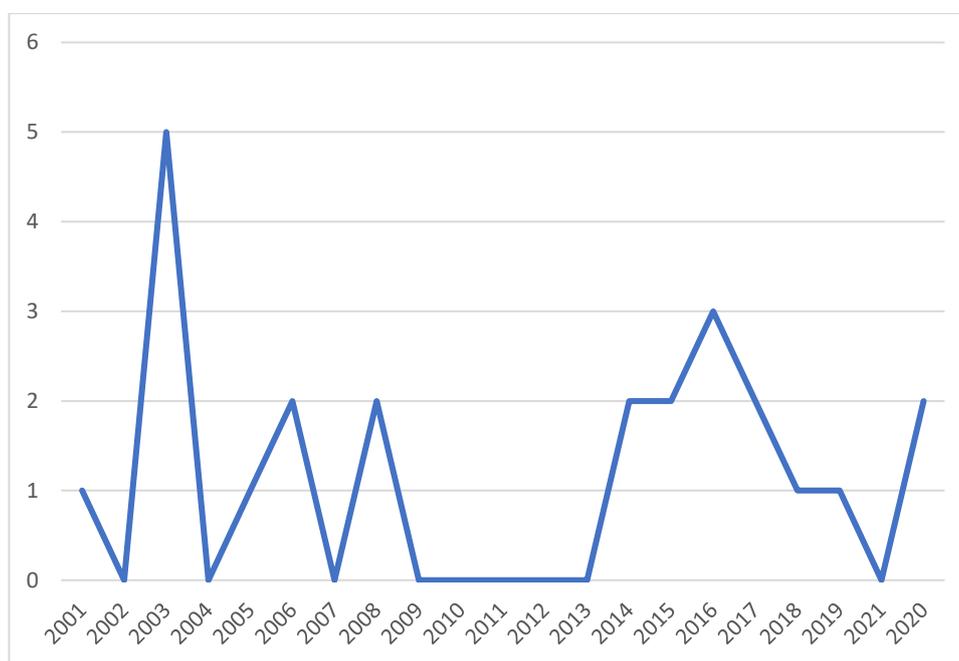
Elaboração do autor

Embora a participação tenha se mostrado mais presente, ela não advém de apenas uma posição em relação aos movimentos sociais e protestos. No mais, o que chama a

atenção é o quanto a mobilização do eixo da legalidade diferencia as duas posições aqui; o quanto a igualdade é mais mobilizada nas posições restritivas e o quanto a contestação foi menor dentro os documentos restritivos. Ao longo da contextualização veremos de que forma se deram essas diferenças. Passemos agora à contextualização.

O recorte histórico destes projetos vai desde o final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), até o ano de 2021. Apesar desse longo trajeto, é observável que o tema esteve mais presente em períodos específicos, como fica evidente no gráfico abaixo:

Gráfico 14 - Variação do número de documentos do cluster Ocupações no tempo



Elaboração do autor

O primeiro período foi o começo da década de 2000, e projetos assim continuaram presentes até 2009. O segundo foi a partir da metade da década de 2010 e foi mais perene. Começamos pelo primeiro.

Em 2001, duas iniciativas do Poder Executivo repercutiram no âmbito da criminalização de ocupações: (1) a Medida Provisória 2183-56, que regulamentava a política de Reforma Agrária e de Assentamentos Rurais e, em seu teor, proibia a vistoria de terras ocupadas para fins de reforma agrária – ou seja, proibia que se oferecesse aos

movimentos sociais o que eles reivindicam em ações de ocupação de terra⁹⁶; (2) o PL 5077, que criminalizava a ocupação de instalações públicas⁹⁷. A medida provisória logo entrou em vigor e depois foi transformada em lei, mas o PL ainda hoje tramita e recebeu um substitutivo em 2021.

Logo no começo do governo Lula, no ano de 2003, três requerimentos convocaram o então Ministro do Desenvolvimento Agrário, para prestar esclarecimentos relativos ao descumprimento dessa Medida Provisória, sugerindo inclusive transformações nela a fim de deixá-la mais rígida. Os três documentos discorrem sobre a necessidade de que a reforma agrária seja processada por vias legais e de maneira ordeira, e não por meio da força de grupos organizados. Um trecho do Requerimento 1219, do deputado federal Luiz Carlos Heinze PPB/RS sintetiza bem a argumentação: “ao permitir que as invasões definam o encaminhamento das ações de desapropriação e assentamento, o governo está reconhecendo a ilegalidade e a violência como formas legítimas de pressão popular e, desse modo, incentivando-as.” Aqui se vê uma clara aversão à existência de confrontos políticos na democracia.

Uma movimentação importante de ser mencionada no congresso nesse sentido foi a criação da CPMI da Terra, em 2005. Em seus termos, a CPMI tinha o objetivo de:

realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores (que têm promovido ocupações de terras, áreas e edifícios privados e públicos, por vezes com violência), assim como os movimentos de proprietários de terras (que, segundo se divulga, têm-se organizado para impedir as ocupações por vezes com violência). Cabe ao Congresso Nacional atuar no diagnóstico do problema e na identificação dos caminhos para sua solução. (2005, p. 9)

O relatório da CPMI não integra o corpo empírico do presente trabalho por razões de viabilidade, mas seus resultados podem oferecer um panorama da intensidade dessas disputas no começo do milênio no Brasil. Ao final de dois anos de trabalho, dois relatórios distintos disputaram a aprovação final, sendo um muito crítico à atuação dos movimentos sociais, em especial ao Movimento Sem Terra, e outro muito crítico à atuação de

96- Consta no parágrafo 6 do artigo 4 da MP: “§ O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.”

97 O PL propõe que seja considerado crime “[o]cupar, irregularmente, ainda que parcialmente, prédio ou instalações públicas, ou neles permanecer sem autorização perturbando ou impedindo as atividades nele desenvolvidas”

organizações ruralistas. O relatório vencedor, próximo aos ruralistas, destaca em sua apresentação:

se no trabalho de Euclides da Cunha [Os Sertões] existia claramente uma população subjugada e um Estado opressor, os papéis no século XXI estão um tanto confusos e muitas vezes já não é mais tão fácil diferenciar com precisão o certo do errado, o justo do arbitrário, o produtor do grileiro, o invasor do agricultor. (...) A questão está nas causas dessa violência, frequentemente perpetrada contra agricultores e pecuaristas que se dedicam a trabalhar sua terra, expostos sem a defesa apropriada pelo aparato policial. As abruptas invasões de terras produtivas, que, como se apurou nesta CPMI, foram financiadas em grande parte pelos próprios cofres públicos, consubstanciam grave ameaça à paz no campo e à ordem jurídica vigente neste país (...) é justamente em virtude da deturpação na análise das causas da violência no campo que se situa o maior embate ideológico. A visão de uma parcela do Congresso Nacional, tradicionalmente ligada aos movimentos camponeses e à advocacia de suas demandas, costuma distorcer as causas e consequências da situação da distribuição da terra no Brasil. (2005, p. 7)

Um dos projetos aqui analisados, o PL 7485-2006, foi colocado em tramitação como resultado dessa CPMI, e visa criminalizar, a partir de uma nova cláusula na Lei de Segurança Nacional, a ocupação de terras. A argumentação apresenta forte teor criminalizador de movimentos sociais com base na defesa da legalidade, da ordem e da paz social. Um trecho do projeto é especialmente significativo, pois apresenta um embate direto entre os sentidos de democracia pautados pelos movimentos sociais, muito marcados pelo eixo da igualdade e da participação, e o sentido carregado pelos vencedores da CPMI da Terra, fortemente marcado pela defesa da paz, da lei e da ordem:

No Brasil, (o terrorismo) tem se manifestado na forma do inclusionismo sócio-econômico, por meio do qual associações de trabalhadores rurais sem-terra, por exemplo, reclamam a falta de participação social e econômica em razão de uma suposta negação estatal de direitos garantidos constitucionalmente, e, por meio da violência, buscam pressionar o governo a transformar tais direitos abstratos em realidade concreta.

Os poucos requerimentos apresentados em favor de ocupações e em defesa de movimentos sociais nessa primeira década adentram justamente nesses dois eixos: a igualdade e a participação. Um deles menciona o alto número de assassinatos de líderes indígenas no primeiro governo Lula, e outro propõe uma audiência pública junto a lideranças de movimentos sociais a fim de discutir soluções alternativas para despejos violentos em ocupações em grandes cidades. O eixo da igualdade e dos direitos fundamentais aparece não só condenando a violência e defendendo os direitos humanos dos sujeitos vitimados pelas violências estatais, mas também incluindo como um problema para o Estado as desigualdades que movem os conflitos e as ocupações. O eixo da participação aparece na defesa da organização da sociedade em movimentos sociais

como vias legítimas de participação e na necessidade de uma democracia mais participativa, como visto no requerimento a seguir, elaborado por Adão Preto (PT/RS):

Aos movimentos sociais, cabe o papel de articulação, mobilização e organização popular na busca e efetivação dos direitos constitucionais, na distribuição de renda e divisão das riquezas. As ocupações urbanas organizadas pelos mais diversos movimentos que lutam por acesso a moradia digna, contribuem na construção da consciência cidadã, e na organização das comunidades locais. (...) Resultado da exclusão social, assistimos em todo o país despejos violentos em ocupações urbanas, onde famílias inteiras são expulsas e não tem para onde ir, pois tanto o poder público local, Municípios e Estados, quanto à nível Federal, as políticas públicas para esta camada da sociedade são insuficientes para não dizer, inexistente. (Requerimento 103-2005)

Essa significativa movimentação no começo da década de 2000 confirma a percepção de que, se a criminalização de movimentos sociais foi acentuada após 2013, ela não começou nesse ano, sobretudo em relação às táticas de ocupações. De todo modo, o segundo momento em que observamos uma grande movimentação voltada especificamente à criminalização ou proteção de ocupações aparece apenas a partir da metade da segunda década, após 2013. Os dois primeiros documentos após 2013 nesse *cluster* voltam-se à proteção de movimentos sociais: um parecer àquele projeto do governo Fernando Henrique sobre a proibição da ocupação de prédios públicos argumenta pela rejeição da proposta, afirmando que o Brasil precisaria aprender a conviver com a nova realidade pós 2013, com a população mais participativa; e o PL 7951 visava anistiar todos os que foram condenados após a constituição de 1988 por ocupações, greves e manifestações. Apesar desse início, um novo parecer ao projeto de 2001 foi apresentado em 2021, trazendo de volta a proposta de criminalizar ocupações de prédios públicos, e o PL 7951 foi rejeitado em parecer. A rejeição da anistia aos condenados é emblemática, pois o parecerista -- apesar de reconhecer que há uma criminalização de movimentos sociais em curso no judiciário, e apesar de identificar que a judicialização dos conflitos se tratava de uma despolitização das lutas travadas -- defende que isso não pode ser combatido pelo legislativo, mas somente pela via judicial.

Depois desses dois documentos, cinco projetos muito alinhados foram apresentados visando a criminalização da ocupação de terras e a criminalização da ocupação de repartições públicas⁹⁸. É interessante notar algumas diferenças nos sentidos de democracia mobilizados entre as duas décadas tanto nos documentos que oferecem

98 PL 1600-2015; PL 6495-2016; PL 8262-2017; PL 10010-2018; PL 554-2019

risco, como nos que oferecem proteção aos movimentos sociais. Enquanto na primeira década os documentos que oferecem risco centravam-se quase que exclusivamente na questão da legalidade, a argumentação se expande a partir da segunda década em dois sentidos. O primeiro é na defesa dos direitos fundamentais do proprietário e a propriedade como um direito fundamental, como por exemplo, no trecho:

A invasão priva o proprietário da utilização do bem, impede o direito de habitação, produz traumas psicológicos e emocionais, além de prejuízos financeiros e morais que nunca serão ressarcidos. Trata-se de uma forma de agressão não apenas ao direito de propriedade, mas também de uma intolerável violação da dignidade do ser humano. (PL 8262-2017)

Afora o projeto de anistia mencionado, os demais documentos apresentados em defesa de movimentos sociais foram requerimentos voltados a esclarecimentos e audiências públicas relacionados a episódios específicos, como a ocupação das escolas por estudantes secundaristas, a iminência dos despejos da ocupação urbana Izidora, em Belo Horizonte, Minas Gerais, ou a ocorrência de despejos durante a pandemia do COVID-19. Enquanto no primeiro há uma defesa das ocupações atravessada pelo eixo da participação, argumentando pela legitimidade da luta dos estudantes que ocupavam as escolas, nas demais prevalece uma denúncia de violações de direitos humanos nas operações de despejos.

A tática de ocupação, seja de terras, voltadas a pressionar pela reforma agrária e por políticas de moradia urbana, seja de prédios públicos, voltadas a pressões políticas de outra natureza, é talvez a mais diretamente criminalizada ou em vias de criminalização. Como dito, essa questão aparece também nos outros *clusters*, permeou as disputas da Lei de Segurança Nacional e da Lei Antiterrorismo, mas, nos documentos aqui analisados, é abordada de maneira mais direta e circunscrita. Sendo assim, é interessante perceber que, nesses documentos mais diretos, as posições a respeito dessa tática em específico são menos ambíguas e mais claras: para uns, trata-se de uma inaceitável violação da legalidade e da ordem, enquanto para outros, trata-se de uma pressão política resultante de imperfeições da própria democracia na garantia de direitos fundamentais. A discussão não se aloca tanto, como nos demais *clusters*, na violação ou não do direito de expressão. Ela se desloca para o âmbito da concretização de direitos fundamentais, sobretudo de terra e moradia, mas não só (no caso das ocupações das escolas, o direito à educação também foi mobilizado), *versus* o imperativo de um respeito aos procedimentos legais instituídos para a garantia de direitos fundamentais.

Para sintetizar as discussões do *cluster*, o que se pode observar nas discussões de cada eixo é o seguinte

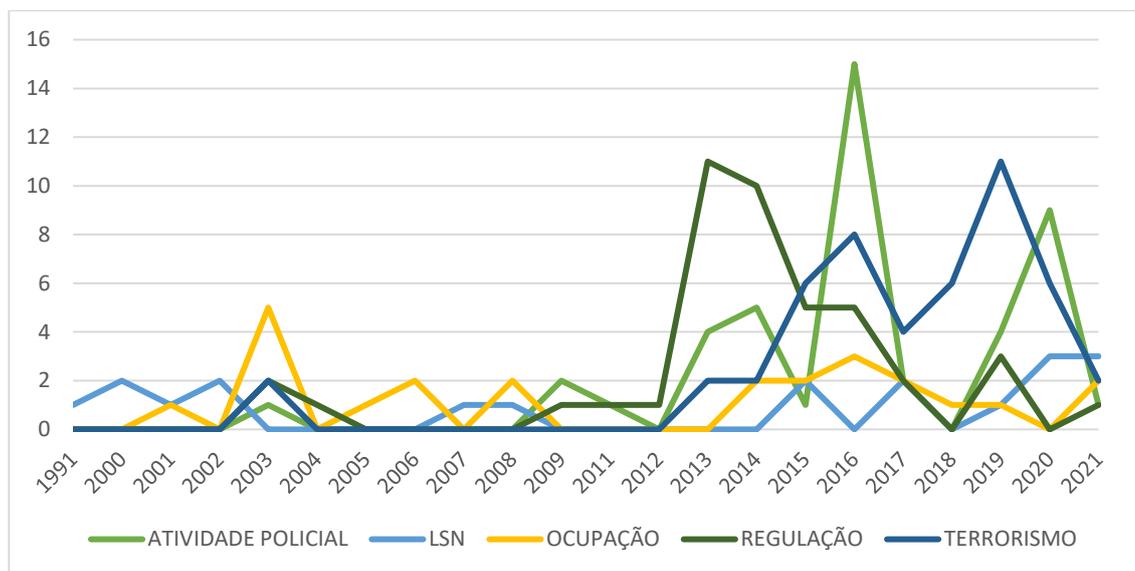
- É interessante notar que, de certa forma, há aqui uma presença maior da abordagem dos movimentos sociais enquanto formas de participação. Dentre os documentos mais restritivos, observa-se que a discussão que se manifestou em outros *clusters*, *ponderando* as tensões entre a contestação e a legalidade, dá lugar aqui aos limites da participação legítima sob o império da lei.
- A legalidade aqui aparece de forma mais direta como uma divisora de posições. Os projetos restritivos mobilizaram-na muito mais sob o argumento de que, em um regime democrático, todos os processos devem se dar de maneira legalmente prescrita, e não por meio de confrontos políticos. Embora esse eixo tenha sido menos presente dentre os documentos favoráveis, ele é mobilizado no questionamento de ações de despejo que incorrem em ilegalidades.
- A accountability aparece muito pouco e apenas dentre os documentos protetivos, e neles se manifestam principalmente no pedido de prestação de contas de ações do próprio Estado.
- O eixo da igualdade é aqui palco de uma divergência grande. Enquanto os documentos protetivos se valem da defesa da igualdade e dos direitos fundamentais para (1) justificar as ações dos movimentos fora das instituições na busca de garantir direitos fundamentais e (2) acusar o Estado de violações de direitos humanos em caso de despejos; os documentos restritivos mobilizam o eixo na defesa dos direitos fundamentais dos proprietários de terras.
- Embora a contestação tenha aparecido, sua presença foi menor do que nos demais *clusters* e foi ainda bem menor a discussão a respeito dos limites da liberdade de expressão, presente nos demais,

4.3- Uma visão panorâmica da disputa.

Após toda essa exposição, não restam dúvidas de que os riscos de aprovação de leis que deslegitimam ou criminalizam o ativismo extrainstitucional no Brasil são reais, diversos, crescentes e acentuados após 2013 (e, mais ainda após 2016). Nos termos da literatura mobilizada, é inegável que há um aumento de ameaças políticas a determinadas táticas de/e redes e grupos sociais baseados na solidariedade e em propósitos comuns de pessoas que, por meio do confronto político em vias extrainstitucionais, desafiam oponentes poderosos e autoridades visando interferir em processos políticos e/ou conquistar direitos. A acentuação dessa ameaça não é percebida apenas no volume dos projetos e discussões dessa natureza, mas no teor das legislações e das justificativas. A intenção de se criminalizar determinados movimentos sociais tornou-se cada vez mais explícita e os episódios narrados no *cluster* 4 demonstram que já há muitas movimentações por parte do poder Executivo Nacional nesse sentido.

Se as manifestações de 2013 provocaram um movimento ambíguo, de reconhecimento de saúde nas manifestações populares, por um lado, e de clamor por estabilidade e ordem por outro, essa ambiguidade caminhou mais para a construção de uma perspectiva de “manifestantes legítimos” / “manifestantes infiltrados” do que para uma tentativa de processamento e aprimoramento do policiamento de protestos ou da maior tolerância em relação às ações fora das vias institucionais. Essa construção dualizada das manifestações e de manifestantes acaba por corroborar a percebida intenção de se criminalizar determinadas manifestações e movimentos sociais e não o ato de manifestar em si. Como abordado no tópico 3.3.2 dessa dissertação, essa perspectiva dicotômica e polarizada esteve amplamente presente nos enquadramentos midiáticos e da própria polícia perante as manifestações daquele ano.

Para descrever melhor como se deu esse aumento de ameaças no tempo, é interessante observar o número de documentos envolvidos em cada *cluster* no tempo no gráfico abaixo:

Gráfico 15 - Variação dos clusters no tempo

Elaboração do autor

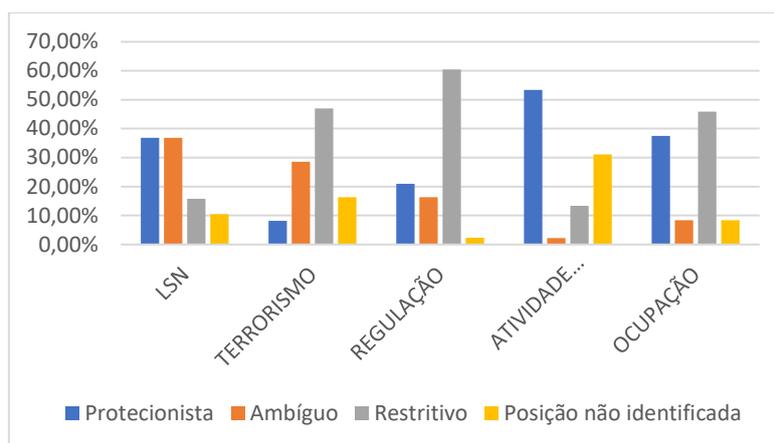
Quando analisamos os *clusters* no tempo, é interessante perceber que a disputa pela legitimidade do ativismo fora das instituições antes de 2013 se concentrava principalmente na questão das ocupações e da revogação/substituição da LSN (em que essa questão se dava de maneira mais marginal). Enquanto no âmbito da LSN preponderavam os documentos ambíguos e protetivos, no âmbito das ocupações a discussão era mais polarizada. Em 2013, crescem ligeiramente as movimentações a respeito da atividade policial e do terrorismo, e aumenta vertiginosamente a discussão a respeito da legitimidade e das restrições aos protestos de rua, trazendo consigo propostas de proibição de bloqueio de vias, de necessidade de autorização/aviso prévio, de proibição do uso de máscaras, de responsabilização de organizações por danos em protestos e de ampliação de penas para o “vandalismo”. Apesar da argumentação ambígua e saudosa sobre o acontecimento de junho daquele ano, a maior parte dos projetos que abordavam essa questão voltavam-se principalmente para a restrição do direito de protesto e para o aumento de ameaças jurídicas a quem participar de um protesto. Foi nesse movimento, que se cristalizou a abordagem que dualiza manifestantes legítimos e ilegítimos.

Após 2015, nota-se uma intensificação maior da disputa. Por um lado, cresce muito a discussão sobre a lei antiterrorismo, que envolve de maneira cada vez mais direta e explícita a intenção de criminalizar movimentos sociais e com penas muito mais altas e tipos penais mais imprecisos do que o que se almejava nos projetos de regulação de

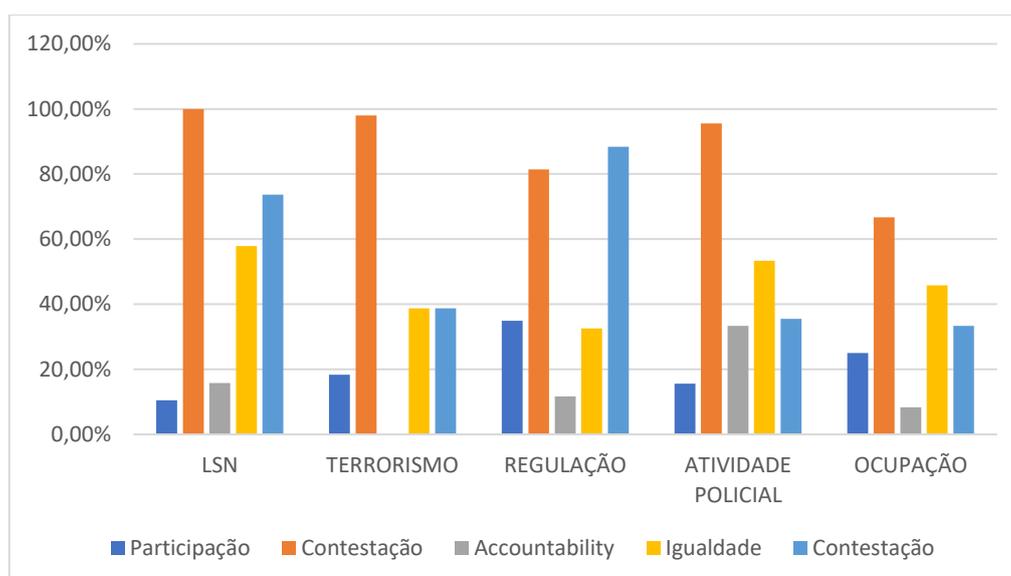
protestos. Em alguns casos, a discussão sobre o terrorismo passou a valer-se também dessa abordagem de manifestantes legítimos/ ilegítimos. A questão da lei antiterrorismo passou a concentrar também os debates que haviam antes na tramitação da revogação da LSN, no entanto, trazendo riscos mais explícitos de criminalização de manifestantes e/ou movimentos sociais. Inclusive, pode-se sugerir que, se em 2021 a Lei de Segurança Nacional foi enfim revogada, essa revogação foi possibilitada pela aprovação da lei antiterrorismo e pelo deslocamento do debate a respeito da punição de manifestantes e movimentos sociais para as disputas pela modificação da lei antiterrorista, e não mais pela modificação da LSN.

Por outro lado, a reação a essas ameaças se fez também perceptível. No próprio âmbito da Lei Antiterrorismo, notou-se uma intensa mobilização que logrou preservar, até o presente ao menos, a cláusula de salvaguarda, que não obstante permanece ameaçada. A lei que substitui a LSN aprovada também contém em si salvaguardas que protegem movimentos sociais como fruto dessa reação. No âmbito da Atividade Policial, uma série de requerimentos voltaram-se a criticar e pedir esclarecimentos relacionados à criminalização e à espionagem de movimentos sociais de esquerda por parte do Executivo tanto no governo Temer, quanto no governo Bolsonaro. Além disso, é preciso ressaltar o fato de que, a despeito desse enorme movimento de pressão pela criminalização de movimentos sociais, apenas duas propostas legislativas foram aprovadas, de modo que a reação e a resistência dos movimentos sociais têm logrado protegê-los no âmbito do legislativo.

Ao final de cada *cluster*, apresentamos uma pequena síntese do que se pôde observar a respeito de cada um dos eixos estruturantes do debate democrático. É interessante observar comparativamente de que forma os *clusters* variaram nos dois gráficos a seguir, para na sequência apresentar uma síntese geral da análise de *clusters* a esse respeito.

Gráfico 16- Percentual das posições nos clusters. -

Elaboração do autor

Gráfico 17 - Presença dos sentidos de democracia em cada cluster

Elaboração do autor

Para discorrer sobre cada um dos eixos nos *clusters*, retomaremos as cinco constatações feitas a partir da análise quantitativa (tópico 4.1.3) da presença deles nos documentos para melhor expor os achados possibilitados pela análise qualitativa.

“O eixo da participação e do autogoverno se manifesta ligeiramente mais forte dentre os documentos protetivos e ambíguos e é o segundo menos presente na codificação.” – Embora, em algumas vezes, tenha se feito a defesa de que a participação

cidadã deva ser diferenciada do crime nas discussões da LSN e do Terrorismo, ela de maneira geral foi bem menos mobilizada para a defesa dos movimentos sociais do que o direito à contestação. Antes de 2013, ela chegou a ser mobilizada principalmente nas discussões a respeito das ocupações. Tanto as posições contrárias quanto as favoráveis às ocupações tendiam a ver nos movimentos uma forma de participação, embora os segundos considerassem uma forma ilegítima de participação na medida em que não se dava por vias legalmente prescritas e nem por instituições. Após 2013, a participação foi utilizada, em menor presença, na defesa de movimentos sociais no âmbito da discussão sobre terrorismo e também foi utilizada por projetos voltados a restringir o direito de protesto, que saudavam a “voz das ruas” em junho daquele ano, apesar de voltarem-se a restringir o direito e a forma dessa participação da população pela via de manifestações. De todo modo, o que mais chama a atenção a respeito desse eixo na discussão é a sua baixa presença. Isso se torna mais chamativo perante o histórico brasileiro, em que, como discutido ao longo dos capítulos teóricos os movimentos sociais protagonizaram a construção de uma democracia muito voltada para a participação para além das eleições.

A transformação no sentido da participação mencionada por Teixeira (2010) e Trindade (2018c) no capítulo 3 também pôde ser aqui observada. Embora a menção à participação tenha crescido no tempo – e não a ponto de tornar-se central⁹⁹-, o ativismo extrainstitucional é cada vez menos abordado enquanto uma forma de exercício de cidadania e de participação do *demos* em uma democracia. A grande maioria dos documentos voltados a discussão da legitimidade de protestos e movimentos sociais fora do âmbito das instituições os observa menos enquanto um exercício de cidadania e de construção coletiva e mais como forma de contestação. Ainda que a democracia permaneça em disputa, pode-se dizer que a participação da população tem tido menos lugar na definição dessa disputa, ao menos no âmbito aqui observado. A redução do entendimento da democracia enquanto uma forma de governo do povo é constatada por Wendy Brown como parte central do esvaziamento do termo na atual crise (2015). Conforme visto, o distanciamento da democracia dessa compreensão foi muito significativo em meados do século XX na ascensão do elitismo democrático, mas foi questionado por uma série de correntes teóricas e políticas que se voltaram a recolocar essa discussão no debate democrático por volta dos anos 70 e 80. Os resultados aqui

⁹⁹ E vale pontuar que, diante do enorme aumento de projetos é esperado que ela fosse mais mencionada.

produzidos apontam que esse deslocamento se fez extremamente presente no âmbito do legislativo. É interessante notar que, por outro lado, na pesquisa de Mendonça (2018), a participação se mostrou extremamente presente dentre os manifestantes de junho de 2013, e de maneira bem menos vinculada a qualquer processo eleitoral ou sequer institucional, muito antes pelo contrário. Comparando os dois resultados, é imperativo notar essa forte distância entre a abordagem da democracia nesses dois universos.

Embora a legalidade esteja presente em quase todos os documentos, ela é mais forte dentre os documentos ambíguos e criminalizadores ou restritivos. – A questão da legalidade aparece de forma mais direta como divisora de posições apenas no âmbito da discussão das ocupações e da regulação de protestos, onde o eixo é mais mobilizado em posições restritivas e principalmente pautados pela defesa da lei e da ordem. Nos demais projetos, ela foi amplamente mobilizada por diferentes posições que atribuíam diferentes sentidos a essa questão. No âmbito dos projetos mais restritivos, nota-se uma sutil variação no tempo. Os argumentos de processamento de conflitos pelas vias legais e não pela via da força, que fundamentavam boa parte dos argumentos mais restritivos anteriores a 2013, como visto no *cluster 5*, caminharam cada vez mais para uma aversão mais explícita ao conflito e ao confronto na defesa da ordem. Não se trata de uma oposição de um argumento novo a outro anterior, mas de um embasamento mais focado na manutenção da ordem e da paz e menos na defesa das vias legais para tanto. Já no âmbito dos projetos mais protetivos, a defesa se foca principalmente no Estado de Direito enquanto um estado baseado em procedimentos prescritos, e que não pode permitir que agentes da lei ajam arbitrariamente, ou que termos vagos permitam uma criminalização.

Por essa perspectiva, esse conflito se relaciona diretamente com o que foi diagnosticado por Rancière (2015), de um entendimento do governo democrático cada vez mais enquanto um governo voltado a controlar os males da sociedade democrática, que não pode se deixar corromper por ela. No entanto, diante do enorme aumento da instabilidade que tem acompanhado esse processo de crise da democracia e de deslegitimação do ativismo extrainstitucional, talvez seja arriscado nos bastarmos na percepção de uma tensão entre um sentido de democracia mais aberta aos agonismos e outra mais preocupada com a estabilidade dos processos legais. Wendy Brown (2015) ressalta que após anos de gestão e tecnocracia, o que se observa não é uma apatia generalizada, mas grupos raivosos e ressentidos dispostos a abrir mão dos princípios democráticos. No caso do Brasil, com em tantos outros países, esses grupos ascenderam

aos cargos públicos. É possível dizer que, inicialmente, as tensões relativas ao ativismo extrainstitucional no legislativo poderiam ser bem compreendidas com essa tensão relativa à tolerância do conflito. Não obstante, diante do acirramento desses conflitos na sociedade e no parlamento nesse contexto que muito se distancia de uma estável apatia, é notável uma mudança de tom nos projetos criminalizadores que cada vez mais revelam a intenção de se atacar e anular inimigos específicos, tal como o projeto que utilizamos na introdução desse trabalho. Como resume Mendonça, acerca de seus achados na pesquisa que inspirou esse trabalho.

Em nome de objetivos substantivos (a prisão do corrupto, a manutenção de um projeto político, a derrubada do governo), regras e procedimentos democráticos são frequentemente violados. Regras pouco importariam diante da relevância da causa. Fazer justiça com as próprias mãos tornou-se aceito, seja nos linchamentos públicos de suspeitos, seja na humilhação do adversário político. A competição política balizada é substituída por um jogo de soma zero, voltado à eliminação do adversário. (2018, p. 18)¹⁰⁰

O objetivo em nome do qual podem-se fragilizar os procedimentos legais, o Estado de Direito e até autorizar forças policiais à realização de ilicitudes, no caso, é a Lei e a Ordem, e eventualmente a propriedade (no caso das ocupações). Esse diagnóstico conflui com o que vem sendo apontado por Wacquant (2012), a respeito de uma progressiva fragilização do Estado de Direito em nome da Lei e da Ordem fundamentada no direito penal do inimigo.

A questão mobilizada no eixo 3 aparece quase que exclusivamente dentre os documentos que defendem movimentos sociais. - Apesar de ter sido pouco mobilizada, essa dimensão apresenta uma nítida diferença dos sentidos de democracia em disputa. O movimento descrito no parágrafo anterior, de foco maior na defesa da ordem e menor nos procedimentos legais ganha mais corpo aqui, em relação com a baixíssima presença de referência a accountability nos projetos restritivos. A busca pela ampliação do poder de coerção do aparato legal quase nunca é acompanhada de uma maior vigilância ou monitoramento do mesmo. Ao contrário, o clamor pela transparência e pelo monitoramento do poder, quase sempre associada à defesa de que o Estado limite sua atuação aos contornos da lei, vem dos projetos que visam defender a atuação de movimentos sociais e garantir o direito ao protesto. Cabe pontuar mais uma vez o quanto e o quão veementemente o legislativo até então recusou quaisquer instrumentos de

¹⁰⁰ Importante lembrar que esses achados referiam-se às dimensões da democracia presentes dentre os manifestantes de junho de 2013, e não dentre os legisladores, como aqui é o caso. De todo modo, é interessante observar a convergência entre ambos nesse caso específico.

limitação e controle da atividade policial nesse âmbito. Mesmo no *cluster* da LSN, é chamativo que uma das cláusulas vetadas (e com veto aceito pelo legislativo) pelo presidente Bolsonaro foi justamente a que criminalizava a repressão a manifestações pacíficas e estabelecia penas para esse delito. As variações internas são pequenas, e não se refletem em variações de posições em relação à legitimidade de movimentos sociais. No âmbito da LSN, ela aparece mais focada na defesa da separação dos poderes, mas nos demais clusters ela aparece sobretudo voltada ao controle dos poderes perante manifestações e movimentos sociais. Nesses casos, o eixo é quase sempre mobilizado como condição para a contestação e para a legalidade. Se, por um lado, conforme comentamos no eixo da participação, os resultados da pesquisa corroboram com o diagnóstico de Rosanvallon da ascensão de um regime mais marcado pela contrademocracia do que pela democracia, quando se observa os resultados aqui demonstrados isso não é mais tão verdadeiro. No âmbito específico da discussão sobre o direito de protesto, é notável o quanto o tema do controle social dos instrumentos de exercício de violência do Estado quase não aparece. Dentre os restritivos, eles praticamente nunca aparecem. Esse resultado, a nosso ver, aponta para um ponto central que foi percebido por Comparato (2014) perante 2013: a urgência de se discutir as normas que balizam o policiamento de protestos.

A questão da igualdade e dos direitos fundamentais é mais forte dentre os documentos que defendem movimentos sociais e mais fraca entre os que os acusam ou visam restringir suas atividades. – A despeito dessa diferença de volume de mobilização do eixo entre documentos de diferentes posições, foram notáveis grandes dissonâncias internas nele. No cluster das ocupações, ela já se mostrava como ponto de disputa: enquanto a permanência de desigualdades e violações de direitos humanos justificava a participação fora das instituições para uns, para outros, ocupações de terras feriam os direitos fundamentais de proprietários. Após 2013, nota-se que o eixo segue sendo mobilizado por diferentes posições em diferentes circunstâncias. Por um lado, dentre os documentos mais protetivos do *cluster* de regulação de protestos e da atividade policial, notou-se uma presença mais forte da defesa do respeito aos direitos fundamentais em situações de confronto, abordando a questão dos limites, controles e prescrições da atuação dos agentes da lei. Por outro lado, entre os documentos mais restritivos e ambíguos, houve uma defesa dos direitos de ir e vir dos cidadãos e dos direitos fundamentais dos proprietários contra manifestantes. As diferentes posições chegaram a

questionar também uma desigualdade de tratamento do Estado perante seus cidadãos. Isso ocorreu de maneira frequente e repetida com relação ao parágrafo de salvaguarda, por parte dos restritivos, e, mais recentemente, tem sido mobilizada contra as atuações de monitoramento e espionagem especificamente de movimentos de esquerda. Nesse eixo, as discussões possuem um alinhamento mais nítido com as disputas que secularmente geram tensão na teoria democrática, entre uma noção de igualdade mais formal, pautada pela igualdade perante a lei, e outra que se atenta mais às desigualdades materiais e às violações de direitos humanos, tais como a moradia e a educação, como feito na discussão do direito de resistência feita por Gargarella, abordada no capítulo três.

A contestação praticamente não apresenta variação significativa de presença, mas é muito presente em todas as posições codificadas. No entanto, dentre os documentos que não tinham posição identificável sobre o tema, essa questão foi significativamente menos presente. – Afora a questão da legalidade, esse é o principal eixo mobilizado nessa discussão. Não há dúvidas de que os sentidos de democracia aqui em disputa, sejam favoráveis ou desfavoráveis à atuação de movimentos sociais, associam diretamente a democracia à liberdade de expressão e à possibilidade de contestar, de maneira bem mais forte do que à participação. No entanto, a discussão se dá no entorno de quais são os limites dessa liberdade de expressão tendo em vista a necessidade de manter a ordem pública, de garantir o direito de ir e vir ou de preservar as instituições democráticas, como ocorreu principalmente na tramitação final da Lei de Segurança Nacional diante das ameaças de golpe a partir do governo Bolsonaro. Segundo conferimos nos dados, 47% dos documentos mobilizaram a contestação e a legalidade. A discussão sobre os limites da liberdade de expressão no Estado de direito só não se fez muito presente no *cluster* das ocupações, e quase sempre foi mais mobilizada por documentos ambíguos e restritivos. Nesses casos, nota-se uma noção de democracia claramente distinta daquela defendida pelos pluralistas radicais, em que há uma tolerância ao conflito e ao confronto e que admite certa instabilidade. Nos documentos protetivos, nota-se uma clara diferença quanto à tolerância à contestação e uma conjugação maior com outros sentidos para além da legalidade.

Diante do exposto, pode-se notar que esse movimento de intensificação da deslegitimação do ativismo extrainstitucional de fato integrou um deslocamento de sentido da democracia mais amplo no legislativo brasileiro, que, por sua vez, integra a crise democrática brasileira. A partir da compreensão da democracia enquanto um

significante vazio atravessado por múltiplos debates, procuramos observar esse deslocamento em diferentes questões históricas, e foi possível observar transformações e disputas em quase todos os eixos estruturantes que determinamos. A partir do que foi observado, podemos sugerir que a democracia brasileira, renascida em 1988 de uma forte movimentação tanto intra quanto extrainstitucional, marcada por anseio por participação popular e fortemente pautada pela necessidade de um controle do Estado que o obrigasse a respeitar os direitos humanos e prestar contas de suas ações, vem dando lugar a uma crescente intolerância aos conflitos que se manifestam fora das instituições, pela imposição irreduzível da lei e da ordem e pela redução e deslocamento dos debates relativos à participação fora das vias eleitorais e ao monitoramento dos governantes e agentes da lei.

Duas questões se nos pareceram centrais nesse deslocamento, e relacionam-se justamente aos dois eixos menos mobilizados: a participação e a accountability. A redução do tema participação até mesmo por projetos protetivos chama a atenção. A nosso ver, indica um deslocamento mais amplo de sentido de democracia, que atinge ambos os lados da disputa. Trata-se de uma democracia que cada vez menos deve ser entendida enquanto uma forma de “governo do povo”, a não ser em situações oportunas que permitem uma mobilização genérica da “voz das ruas” para questionar algo. A legitimidade da participação da população por meios extrainstitucionais, de fato, tem perdido espaço no debate. Na questão da accountability, é notável uma diferença mais forte entre as posições. Não obstante, mesmo dentre os projetos protetivos a presença é também baixa e indica uma desvalorização da necessidade de prestar contas e controlar os governos e o Estado em suas ações perante protestos. A disputa pelo sentido da democracia se dá principalmente no âmbito dos outros três eixos, e pode-se identificar, de um lado, uma defesa irreduzível da lei e da ordem associada muito mais à igualdade legal e com uma constante ponderação a respeito dos limites entre a liberdade de expressão e a estabilidade desejada, e de outro, um foco maior no Estado de direito, nos direitos humanos, na igualdade material, no direito a lutar e protestar por mais direitos e, um pouco que seja, na defesa de uma maior transparência e de um maior monitoramento do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Com essa pesquisa, procuramos, por meio de uma análise teórica e de um estudo de documentos legislativos que disputam a legitimidade do ativismo extrainstitucional no Brasil, compreender os deslocamentos de sentidos de democracia imbricados nessa disputa. Não se almejou auferir nenhuma relação de causalidade, mas contribuir para a compreensão desse processo que tem acompanhado a atual crise da democracia em nosso país. Além de analisar quantitativamente os documentos, identificamos cinco fios condutores (os cinco *clusters*) para compreender qualitativamente as nuances que atravessaram essa disputa ao longo de toda a Nova República e observamos todos eles a partir de uma taxonomia própria de cinco eixos estruturantes do debate democrático que em suas interações promovem diferentes acepções desse significante vazio que é a democracia.

Os cinco *clusters* revelaram os principais campos nos quais disputou-se a legitimidade do ativismo extrainstitucional na Nova República: (1) A regulamentação de uma proteção do Estado Nacional que substituísse o chamado “entulho autoritário”- a Lei de Segurança Nacional-, que permaneceu sendo utilizado contra movimentos sociais nas décadas seguintes à redemocratização; (2) a regulamentação de uma lei antiterrorista que, para muitos parlamentares, deve poder ser utilizada eventualmente contra manifestações desordeiras; (3) a disputa pela regulamentação do direito de protesto, por melhores definições dos limites entre a liberdade de expressão e a manutenção da ordem e do direito de ir e vir alheio; (4) A disputa pela regulamentação dos limites e das garantias para a atividade policial perante protestos e movimentos sociais e, por fim (5) a disputa no entorno legalidade do repertório de ocupações de terras ou de prédios, historicamente presente na democracia brasileira. Os levantamentos sobre cada um dos *clusters* empreendidos podem contribuir para eventuais pesquisas sobre cada um desses fios condutores envolvendo outros atores importantes nesse processo de desafio à legitimidade do ativismo extrainstitucional, tais como o judiciário, as forças de segurança, o ministério público ou a mídia.

Como uma pesquisa exploratória e interpretativa, o seu resultado principal não está em suas considerações finais, mas sim no que foi mapeado e apresentado ao longo do capítulo empírico, o capítulo quatro. No entanto, à guisa de fechamento, podemos sintetizar que os dois eixos menos presentes na disputa, a participação e o accountability,

revelaram, a nosso ver, os principais deslocamentos do significante da democracia no debate. Parte importante do debate democrático ao longo dos séculos pautou-se pela necessidade de se controlar os que ocupam o poder a fim de garantir a igualdade perante a lei e a contestação. Embora essa discussão tenha se feito presente na disputa no legislativo, sobretudo no eixo da legalidade, a discussão a respeito do controle social da atuação dos agentes do Estado, sobretudo das polícias, perante o ativismo extrainstitucional, é muito pouco presente e praticamente não obteve avanços ao longo do período observado. O acontecimento de 2013 criou em alguns a expectativa de uma mudança a esse respeito, uma vez que a atuação das polícias nos protestos foi amplamente criticada, mas o que decorreu daí no âmbito legislativo pouco tocou no assunto.

Já no que se refere à participação, a pesquisa corrobora a percepção de que o ativismo extrainstitucional não só não foi tão legitimado quanto a participação institucionalizada ao longo do período, como passou a ser cada vez menos considerado enquanto uma forma de participação. O acirramento dessa tensão a partir de 2013, após a explosão das chamadas Jornadas de Junho e, mais intensamente ainda, a partir de 2016, com a ascensão ao governo de grupos do espectro de direita e o fim de um governo aliado aos movimentos sociais que até então protagonizavam o ativismo extrainstitucional no Brasil, confirma o quanto a interação entre Estado e movimentos sociais é sujeita às heterogeneidades e às instabilidades de ambas as partes em cada circunstância. De todo modo, é notável o quanto a legitimidade do ativismo extrainstitucional permaneceu em forte tensão mesmo ao longo dos governos aliados, e nos parece importante refletir sobre o quanto isso contribuiu para o aumento exponencial das tentativas de criminalização com a saída desses governos. Essa questão não foi suficientemente abordada nessa dissertação para oferecermos alguma resposta, apesar de sua extrema relevância para o tema, sobretudo pelo seu foco no legislativo.

Para além desses achados, os procedimentos metodológicos experimentados nessa pesquisa podem contribuir para outras análises que envolvam o legislativo para além do tema da ação coletiva. A análise de conteúdo de justificativas, com a procura da compreensão da democracia e suas disputas expressas nesses documentos, mostrou-se frutífera para compreender as tendências desse significante no universo legislativo. Além disso, pode-se considerar que essa dissertação contribuiu para o desenvolvimento de uma abordagem que permita ver as disputas pela democracia mais atenta às nuances desses

debates e menos presa em modelos previamente definidos, através de eixos estruturantes dos debates.

Sem dúvida, essa dissertação possui alguns limites importantes a serem reconhecidos e cabe elencar alguns para orientar possíveis pesquisas futuras. O foco no legislativo, motivado pela grande ascensão dos projetos de lei e pela viabilidade dessa pesquisa, deixa muitas lacunas para uma devida compreensão do processo de deslegitimação do ativismo fora das instituições. São muitos os atores envolvidos no processo que aqui não foram suficientemente abordados e que podem vir a motivar pesquisas futuras, seja com enfoque no judiciário, no ministério público, no executivo ou na própria mídia. Cabe considerar, também, que esse processo não é protagonizado unicamente no âmbito federal, mas também pelos governos estaduais, responsáveis pelas polícias militares, e seria interessante expandir essa pesquisa nesse sentido, sobretudo no que se refere às orientações para a polícia perante as ações de protestos. De todo modo, a metodologia de análise aqui desenvolvida para identificar os sentidos de democracia em disputa e os cinco *clusters* identificados podem contribuir no desenvolvimento de pesquisas com outros atores políticos envolvidos nessa disputa pela legitimidade do ativismo extrainstitucional, sejam os outros poderes ou os governos estaduais. No próprio âmbito do legislativo nacional, notamos um limite decorrente da falta de contato com estudos do funcionamento do legislativo nacional, da atuação de grupos de interesse e formação de bancadas. Esses estudos não foram empreendidos por limitações de tempo e foco desta dissertação, mas sem dúvida a apropriação dessa literatura contribuiria para uma melhor compreensão das disputas aqui observadas e pode ser interessante para pesquisas futuras.

No âmbito teórico, é preciso comentar que na construção dos eixos estruturantes, embora baseada em trabalhos de pesquisadores de referência, tratou-se de uma apropriação experimental, que possuiu algumas limitações. Por um lado, a abordagem se mostrou frutífera para a percepção mais panorâmica dos deslocamentos do significado democracia. No entanto, as sobreposições entre os eixos, comuns neste tipo de movimento analítico, podem trazer algumas fragilidades na interpretação dos resultados. No campo das teorias de movimentos sociais, reconhece-se que o diálogo do processo que vem acontecendo no Brasil com o que vem acontecendo em outros países, e mesmo com movimentos transnacionais, teve pouco espaço e sem dúvida acrescentaria muito à pesquisa, especialmente considerando o contexto de uma internacionalização cada vez

maior das lutas e pautas dos movimentos sociais. Todas essas lacunas sugerem caminhos pelos quais essa pesquisa pode se desdobrar em uma compreensão mais abrangente e mais precisa das disputas pela legitimidade do ativismo extrainstitucional e dos sentidos de democracia imbricados nessas disputas.

Por fim, acreditamos que, a despeito dos limites apontados, essa dissertação cumpriu seu objetivo de oferecer um mapeamento e uma compreensão da disputa pelo ativismo extrainstitucional ao longo da Nova República e dos sentidos de democracia imbricados nela. Além disso, ela oferece novos caminhos para a ampliação dessa compreensão, seja para a realização de pesquisas mais voltadas a casos específicos de criminalização de movimentos sociais, seja para a compreensão dessa disputa mais em outras esferas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, Dec. 2011

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.

ABRANCHES, Sérgio et al. Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje. 2019.

ADCOCK, Robert. Generalization in comparative and historical social science. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, p. 50-66, 2006.

ALMEIDA, Frederico de. “Vândalos”, “Trabalhadores” e “Cidadãos”: Sujeição Criminal e Legitimidade Política na Criminalização dos Protestos de Junho de 2013. In: *Dados*, v. 63, n. 4, 2020

ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 76, p. 49-86, 2009.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & antropologia*, v. 2, p. 21-41, 2012.

- ANTUNES, J. C. ; DOMINGUES, L. B. . QUEM PODE PROTESTAR? A cobertura midiática dos protestos de 2013 em Belo Horizonte. In: 9 Congresso da COMPOLÍTICA, 2021, Online. Anais do 9 Congresso COMPOLÍTICA, 2021. v. 9.
- ARANTES, Paulo. O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência. Boitempo Editorial, 2015.
- ARENDT, Hannah. O que é política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v. 1997, 1993.
- AVRITZER, Leonardo. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Unesp, 2007. Cap. 09, p.189-206.
- AVRITZER, Leonardo. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Unesp, 2007. Cap. 09, p.189-206.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova: Revista de cultura e política, n. 50, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Editora José Olympio, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia. Todavia, 2019.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.
- BÄCHTIGER, André; NIEMEYER, Simon; NEBLO Michael; STEENBERGEN, Marco R.; STEINER, Jürg (2010). “Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities”. The Journal of Political Philosophy, vol.18, n.1, p.32–63.
- BALIBAR, Étienne. Violencia, política, civilidad. Ciencia Política, v. 10, n. 19, p. 45-67, 2015.
- Bauer, Martin W.; Gaskell, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2010.
- BENFORD, Robert; SNOW, David. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: Annual Review of Sociology, p. 611-639, vol. 26, 2000
- BENJAMIN, Walter. Crítica da violência: crítica do poder. In: BENJAMIN, Walter. Documentos de cultura, documentos de barbárie: escritos escolhidos. São Paulo: Cultrix; Editora da Universidade de São Paulo, p. 160-175, 1986.
- BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. Boitempo Editorial, 2018.
- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, E.; CODATO, Adriano. Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil. Observatório Das Eleições. Destaque 3, Opinião Pública, 2020.

- BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards. Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- BRINGEL, Breno and ECHART, Enara. Movimentos sociais e democracia: os dois lados das "fronteiras". Cad. CRH [online]. 2008, vol.21, n.54, pp.457-475.
- BROWN, Wendy. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, p. 28, 2019.
- BROWN, Wendy. Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution. MIT Press, 2015.
- Coacci, T (2013). A Pesquisa com Acórdãos nas Ciências Sociais: Algumas Reflexões Metodológicas. Meidações, vl 18, n, 2.
- COHEN, J.; ARATO, A. Civil Society and Political Theory: Studies in Contemporary German Social Thought. Cambridge: MIT Press, 1992.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA(CPT). Vidas em Luta: Brasil, 2017
- COMPARATO, Bruno Konder. 8º Encontro da ANDHEP-Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos, 2014.
- CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. The crisis of democracy. New York: New York University Press, 1975.
- DAHL, R. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo, Edusp, 1997
- DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DE ALMEIDA, Judson Pereira; DE ALMEIDA, Aliud José; DA SILVA, Cássio Roberto Borges. LEI E ORDEM: A GUERRA CONTRA OS POBRES, 2020
- DE MATTOS RUBIANO, Mariana. Lei antiterrorismo e restrição da ação política: dissidência e resistência em tempos de crise da republica. Cadernos de Ética e Filosofia Política, v. 2, n. 31, p. 65-76, 2017.
- DE VITA, Alvaro (1999). Uma concepção Liberal-igualitária de Justiça distributiva”. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 14, n. 39
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: An overview. Journal of democracy, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.
- DOMINGUES, Letícia Birchal. Deliberação, conflito e movimentos sociais: um estudo de caso das práticas de organização e tomada de decisão do Tarifa Zero BH. Agenda Política, v. 6, n. 1, p. 130-157, 2018.
- ELSTER, Jon. (1997), “The market and the forum: three varieties of political theory”, in James Bohman e William Rehg (eds.), Deliberative democracy: essays on reason and politics, Cambdrige (MA), The MIT Press.

- ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; FRIGO, Darci. A luta por direitos e a criminalização dos movimentos sociais: a qual Estado de Direito serve o sistema de justiça. Conflitos no campo Brasil, 2009.
- FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 47-68, 2000.
- FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010.
- FERNANDES, Eduardo Georjão; CÂMARA, Gabriel Guerra. Policiamento a eventos de protesto no Brasil: repertórios e modelos policiais no ciclo de protestos de junho de 2013 na cidade de Porto Alegre. In: Política & Sociedade, v. 17, n. 39, p. 368-395, 2018.
- FONSECA, Igor Ferraz da. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018) 1. Opinião Pública, v. 25, p. 694-725, 2020.
- FREITAS, Veronica T. Quem são os terroristas no Brasil? A Lei Antiterror e a produção política de um “inimigo público”. 2017. 210 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de PósGraduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017
- FUKUYAMA, Francis. The end of history?. The national interest, n. 16, p. 3-18, 1989.
- GARGARELLA, Roberto. El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema. F. Cante y L. Ortiz,(Comps.), Umbrales de reconciliación, perspectivas de acción política no violenta, p. 209-233, 2006.
- GERRING, John. Case study research: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Goffman, E. (1974). Frame analysis: An essay on the organization of experience. Boston: Northeastern University Press
- GOMES, Simone da Silva Ribeiro; CAVALCANTI, Roxana; ABARCA, Carlos de Jesús Gómez. Notas sobre a Criminalização dos Movimentos Sociais na América Latina: Exemplos do Brasil e do México. Mediações-Revista de Ciências Sociais, v. 26, n. 3, p. 532.
- GREEN, J. E. (2010), The eyes of the people: democracy in an age of spectatorship. Nova York, OUP
- HELD, David. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia. “. 1987.
- HUNTINGTON, Samuel. 1994A Terceira Onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática.
- KLEINFELD, Rachel, Competing Definitios of Rule of Law, in CAROTHERS, T., Promoting the rule of law abroad: the problem of knowledge., 2003

- LEFORT, Claude. Pensando o político: ensaios sobre a democracia, revolução e liberdade. Paz e Terra, 1991
- LEFORT, Claude. A invenção democrática: os limites da dominação totalitária. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LEONIDIO, Adalmir. Ações penais e criminalização dos movimentos sociais de luta pela terra no Pontal do Paranapanema, SP, 1990-2014. Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar, v. 6, n. 1, p. 159, 2016.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Zahar, 2018.
- LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. LeBooks Editora, 2018.
- Macpherson, Crawford Brough. (1978). Democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos federalistas: 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAQUIAVEL, Nicolau. Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Tradução: Sérgio, 1994.
- MARONA, Marjorie C. Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando? In: Marona, Marjorie Corrêa; del Río, Andrés. Justiça no Brasil às margens da democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores e INCT, 2018. Pp. 128-150.
- MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. Cadernos pagu, n. 43, p. 57-118, 2014.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 76, p. 11-48, 2009.
- McCarthy, J. D.; Zald, M. N. 1977. "Resource mobilization and social movements: a partial theory". American Journal of Sociology, vol. 82, no 6.
- MENDONÇA, Ricardo F.; ERCAN, Selen A; OZGUC, Umut; REIS, Stephanie L. G.; SIMÕES, Paula G. Protests as "Events": The symbolic struggles in 2013 demonstrations in Turkey and Brazil. In: Revista de Sociologia e Política, vol. 27, nº 69, 2019.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ERCAN, Selen A. Deliberation and protest: strange bedfellows? Revealing the deliberative potential of 2013 protests in Turkey and Brazil. *Policy Studies*, v. 36, n. 3, p. 267-282, 2015.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino et al . Protests as "Events": The Symbolic Struggles in 2013 Demonstrations in Turkey and Brazil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 27, n. 69, e001, 2019 . Available from . access on 12 Mar. 2021. Epub Sep 16, 2019.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 98, 2018.

- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. *Opinião Pública*, v. 19, n. 1, p. 49-64, 2013.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini M. Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Editora UFMG, 2018.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; DOMINGUES, Letícia Birchal. Protestos contemporâneos e a crise da democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ERCAN, Selen A. Deliberation and protest: strange bedfellows? Revealing the deliberative potential of 2013 protests in Turkey and Brazil. *Policy Studies*, v. 36, n. 3, p. 267-282, 2015.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ERCAN, Selen A.; ASENBAUM, Hans. More than words: A multidimensional approach to deliberative democracy. *Political Studies*, v. 70, n. 1, p. 153-172, 2022.
- MESSENBERG, Débora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. In: *Revista Sociedade e Estado*, vol. 32, n. 3, set./dez., 2017
- MIGUEL, L.F. (2017). “Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo”. *Lua Nova*, 100: 83-118.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB*, São Paulo, v. 59, p. 5-42, 2005.
- MIGUEL, Luis Felipe. Violência e política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 29-44, 2015.
- MOISÉS, J. A. (2010), “Os significados da democracia segundo os brasileiros”. *Opinião Pública*, 16 (2): 269-309.
- MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 11-23, 2005.
- MOUFFE, Chantal. Sobre o político. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.
- MOUNK, Yascha. O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Editora Companhia das Letras, 2019.
- NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. Os clássicos da política, v. 1, p. 187-200, 2003.
- NEPOMUCENO, SABRINA DINIZ BITTENCOURT. Legislações antiterroristas e criminalização de movimentos populares latino-americanos pós 11 de setembro: aplicação e riscos' 15/03/2018 110 f. Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ, Taubaté Biblioteca Depositária: UNITAU
- NOZICK, Robert (1991). *Anarquia, Estado e Utopia*. RJ, Zahar Editores.

- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Marcus Abilio. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, p. 68-87, 2012.
- PRZEWORSKI, A. (2009). “Self-Government in Our Times”. *ARPS*, vol.12:71–92.
- PRZEWORSKI, Adam. Democracia e Mercado. Relume-Dumará: Rio de Janeiro, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI Fernando. (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950—1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RANCIÈRE, Jacques. Um levante pode esconder outro. In: DIDI-HUBERMAN, G. *Levantes*. São Paulo: Sesc-SP, 2017, p. 63-70
- RANCIÈRE, Jacques. *desentendimento*, O. Editora 34, 1996.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. Boitempo Editorial, 2015.
- REIS, B.P. and ARANTES, R.B., 2010. Instituições políticas e controles democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção. Martins CB, Lessa R, coordenadores. *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: ANPOCS, pp.241-270
- REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2010.
- ROSANVALLON, Pierre; GOLDHAMMER, Arthur. *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press, 2008.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. Editora Companhia das Letras, 2011.
- RUNCIMAN, David. 2018. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia.
- SAFATLE, Vladimir. *A esquerda que não teme dizer seu nome*. Três Estrelas, 2012.
- SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, p. 31-47, 2018.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SAUER, Sérgio. Processos recentes de criminalização dos movimentos sociais populares. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2008/10/Processos-recentes-de->
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. 1996.
- SILVA, M. K.; PEREIRA, M. M. “Movimentos e Contramovimentos Sociais: o caráter relacional da conflitualidade social”. *Revista Brasileira de Sociologia*, v.8, n.20, p.26-29, 2020

- SILVA, Camila Farias da; FERNANDES, Eduardo Georjão. Ciclo de protestos de 2013: construção midiática das performances de contestação. In: *Ciências Sociais Unisinos*, v. 53, n. 2, p. 202-215, 2017.
- SILVA, Daniel Reis. O astroturfing como processo comunicativo: enquadramentos na manifestação encenada de um público. In: *V Congresso da Compolítica*. Curitiba. 2013.
- SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estudos CEBRAP*, n. 97, p. 23-40, 2013.
- Souza, Sérgio Augusto Freire de. *Análise de discurso: procedimentos metodológicos*. Manaus: Instituto Census, 2014
- TALISSE, Robert B. *Overdoing democracy: Why we must put politics in its place*. Oxford University Press, 2019.
- TARROW, Sidney G. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. 2011.
- TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 39-70, 2012.
- TELLES, Helcimara de Souza. *Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos: O boom da Direita na Política Nacional?*. In: *Asociación Latinoamericana de Investigaciones en Campañas Electorales*. Belo Horizonte, 17 a 19 de set. de 2015;
- TILLY, Charles. *Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834*. In: Traugott, Mark (org.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham, NC: Duke University Press, 1995, p. 15-42
- TILLY, Charles. *Getting it together in Burgundy, 1675-1975*. CRSO Working Paper U128, Center for Research on Social Organization, Universidade de Michigan, maio, 1976
- TILLY, Charles. *Democracia*. Ediciones Akal, 2010.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America: and Two essays on America*. THE Library of America, NY, 2012.
- TRINDADE, T. GUARESCHI, C. *Repercussões políticas e legislativas sobre terrorismo no Brasil: os cinco anos de aprovação da lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia*. 2021
- TRINDADE, Thiago Aparecido. "A importância dos movimentos sociais e sua relação com o direito: o caso dos movimentos dos sem terra e sem teto no Brasil." *Curso de direito: leituras essenciais*, Campinas, Alínea (2015).
- TRINDADE, Thiago Aparecido. *A relação entre protesto e deliberação: reflexões para o aprofundamento do debate*. *Opinião Pública*, v. 24, p. 1-28, 2018b
- TRINDADE, Thiago Aparecido. *Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil participativo*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, 2018^a

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade**. Paco Editorial, 2018c.

TUCÍDIDES (c. 460 - c. 400 a.C). História da Guerra do Peloponeso/Tucídides. Prefácio de Hélio Jaguaribe; Trad. do grego de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

VAN GORP, Baldwin. The constructionist approach to framing: Bringing culture back in. *Journal of communication*, v. 57, n. 1, p. 60-78, 2007.

VASCONCELOS ROCHA, Pedro; BARBOSA JR, Ricardo. Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil. *Colombia Internacional*, n. 93, p. 205-232, 2018.

WACQUANT, Loïc. A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 7-20, 2012.

WEBER, Max. A política como vocação. EdUnB, 2003.

YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn. Routledge, 2015.

YOUNG, I. (2014). “Desafios ativistas à democracia deliberativa”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº13.

YOUNG, I. M. Inclusion and democracy. New York: Oxford University Press, 2000.

ANEXO 1- LIVRO DE CÓDIGOS

Código 1

Sentidos da democracia			
Volta-se a identificar a presença dos eixos estruturantes do debate sobre a democracia (apresentados no capítulo 2) nos textos das justificativas.			
Código secundário	Explicação do código secundário	Tipos de situações e documentos codificados	Exemplos
Eixo 1- Participação e Autogoverno	Os debates aqui codificados devem relacionar a democracia ao governo do demos, ou pelo menos à participação ou influência legítima do demos. No interior desses debates as variações observadas se dão justamente no entorno do quanto e do como o demos pode intervir.	Abordagem do direito de manifestação como participação, além da contestação	PLS 451- "Feitas essas considerações, esperamos contar com o decisivo apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto de lei, que certamente gerará um incremento da participação democrática e do exercício regular do direito de reunião e de manifestação constitucionalmente assegurados."
		Importancia do processo eleitoral para a democracia	Parecer ao 2462 - "Por outro lado, sugerimos a inclusão de condutas que, quando da elaboração do Projeto de Lei, não possuíam a relevância que alcançaram nos últimos anos, mas que sem sombra de dúvida atentam contra o Estado Democrático de Direito, sobretudo contra processo eleitoral (que é, sem qualquer dúvida, um importante instrumento para a democracia)."
		Manifestações como cidadania	REQ1219 - "Aos movimentos sociais, cabe o papel de articulação, mobilização e organização popular na busca e efetivação dos direitos constitucionais, na distribuição de renda e divisão das riquezas .As ocupações urbanas organizadas pelos mais diversos movimento que lutam por acesso a moradia digna, contribuem na construção da consciência cidadã, e na organização das comunidades locais."
Eixo 2- Legalidade, império da lei, lei e ordem.	Aqui são codificadas as associações do democrático ao governo da lei , mas a noção de governo da lei pode variar, pois pode significar um estado em que os procedimentos são prescritos e limitados, mas também pode associar-se a um estado que garante a lei, a ordem e a estabilidade.	Defesa da lei, da ordem, da estabilidade.	PL 7485 - As ações perpetradas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) são inaceitáveis perante o nosso ordenamento constitucional. Aterrorizam por meio de invasões a propriedades legalmente adquiridas por cidadãos brasileiros, muitas vezes até mesmo produtivas — em afronta aos princípios da propriedade privada e da função social da propriedade, anunciados no art. 170 da Constituição Federal -, e, assim fazendo, põem

			risco à economia brasileira e à regularidade dos contratos. (...) Esse tipo de terrorismo, próprio da realidade brasileira, não deve ser aceito e deve ser punido com o mesmo rigor que as outras formas de atos terroristas previstas em nossa Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 1983), pois, de forma equivalente, afeta a ordem constitucional estabelecida, a integridade territorial, o regime representativo e democrático e o Estado de Direito (art. 1º, I e II. da Lei de Segurança Nacional).
		Sobre compatibilidade e ou incompatibilidade de algo com a constituição.	PL 3054- "Tanto na proposição principal, como na que lhe foi apensada, o objetivo é a revogação da Lei de Segurança Nacional, em face de sua incompatibilidade com o texto constitucional vigente e da eventualidade de que venha a ser invocada contra manifestações populares, sindicatos e partidos políticos."
		Crítica uma ação arbitrária de agente do estado com base em norma prescrita	No Estado Democrático de Direito, os militares estão absolutamente subordinados aos poderes civis eleitos democraticamente. Por isso, a notícia acima causa espanto e vulnera o Estado de Direito e o processo Democrático no Brasil"
Eixo 3- Accountability, monitoramento, transparência, divisão do poder	Aqui são codificadas as frases que relacionam a democracia à repartição do poder e à possibilidade de se fiscalizar, monitorar e limitar um poder instituído.	Defesa da independência dos poderes.	(Parecer à PEC 122)- A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 2º, a independência e a harmonia entre os Poderes da União. Essa independência exige o respeito pelas competências uns dos outros, tanto típicas quanto atípicas, sob pena de subverter todo o sistema estabelecido pelo poder constituinte originário, não se admitindo burlas ao sistema pré-estabelecido.
		Cobrança ou defesa de transparência.	PL 990 -"Durante o regime militar foi instalado o Programa Nuclear Brasileiro. Suas verdadeiras intenções nunca foram muito claras. Argumentava-se que era necessário usar a energia atômica na geração de energia para o país adequar-se à modernidade tecnológica, ou porque em breve se esgotariam as fontes hídricas. Os militares e seus porta-vozes também afirmavam que a energia nuclear era questão de segurança nacional. O Programa se construía em segredo, sendo inacessível à sociedade brasileira e mesmo a grande parcela do Governo da época."
Eixo 4- Igualdade,	Aqui codifica-se as frases que relacionam a democracia ao acesso a direitos humanos e igualdade, e variam em	Questionamento de tratamento	RIC 2039 - "A característica comum de compor o espectro político da esquerda é uma coincidência ou opção política do GSI?"

direitos humanos e sociais.	qual forma de igualdade se concebe como necessária a ela.	diferenciado entre movimentos sociais	
		Violação de direitos humanos	PL- 554- "A invasão priva o proprietário da utilização do bem, impede o direito de habitação, produz traumas psicológicos e emocionais, além de prejuízos financeiros e morais que nunca serão ressarcidos. Trata-se de uma 2 forma de agressão não apenas ao direito de propriedade, mas também de uma intolerável violação da dignidade do ser humano"
		Proteção de minorias	PL 3083- Não obstante, o que se verificou recentemente é que grupos políticos armados, sob alcunha de torcida organizada, agiram em alguns centros do país contra manifestantes com a finalidade de levar terror e afastar idosos, mulheres, crianças e demais das ruas, inibindo e constringendo o direito constitucional de reunião."
Eixo 5- Contestação, liberdade de expressão e pluralismo	Aqui codificam-se as frases que compartilham a noção de que a democracia se caracteriza por permitir o dissenso, a pluralidade e a contestação, e variam no grau em que isso é tolerado.	Direito de reunião	PL 3083- "Não obstante, o que se verificou recentemente é que grupos políticos armados, sob alcunha de torcida organizada, agiram em alguns centros do país contra manifestantes com a finalidade de levar terror e afastar idosos, mulheres, crianças e demais das ruas, inibindo e constringendo o direito constitucional de reunião."
		Defesa direta da contestação e da liberdade de expressão	PL 990- "Não tem cabimento existir uma lei que proíba a população de se manifestar, ameaçando com prisões aqueles que ousarem afrontar a atividade oficial.(...)Esta legislação, que pune com prisão os que atuarem em manifestações populares contrárias aos interesses de um poder que nem existe mais (o poder militar), é um ranço legislativo que deve ser extinto. "

Código 2

Posição			
Nesse código, observa-se, com base nas justificativas e/ou no teor das leis, se a posição do documento em relação à atuação de movimentos sociais na democracia brasileira é restritiva/criminalizadora; ambígua; protecionista em relação aos movimentos ou sem posição identificável			
Código secundário	Explicação do código secundário	Tipos de situações e documentos codificados	Exemplos
Restritivo/Criminalizador	O texto pode ser considerado contrário ou	1- Projetos de lei, pareceres com emendas e substitutivos que possuem	(6268- PL criminalizando o bloqueio de vias no Código Penal e no CVT)

	limitador da atividade de movimentos sociais no Brasil, na medida em que se volta a restringir sua atuação, a acusar ou criminalizar práticas de movimentos sociais ou a evitar a sua proteção perante o estado. (Obs: mesmo que se pondere sobre a importância ou legitimidade de movimentos, mas o texto legal volte-se apenas a reduzir a tolerância às suas ações, toma-se o projeto como restritivo)	itens legais que oferecem riscos a movimentos sociais	
		2- Pareceres que reforçam e defendem projetos que possuem itens que oferecem riscos a movimentos sociais	(Pareceres favoráveis ao 6268)
		3- Pareceres que questionam projetos que visam proteger movimentos sociais do estado	(Parecer de rejeição da revogação da LSN do PL 2769 defendendo seu uso contra manifestantes.)
		4- Requerimentos que acusam movimentos sociais	
Ambíguo	A posição do texto em relação à atuação de movimentos sociais no Brasil é ambígua e/ou ponderada: oferece acusações e defesas desses atores, contém itens protetivos e itens restritores ou então volta-se a negociar diferentes posições diante de uma tentativa de criminalização e assim preserva itens restritores e criminalizadores	1-Projetos de lei que contém itens de proteção e itens que oferecem riscos a movimentos sociais e/ou ao direito de protesto	(PL 2307-2019- O PL é voltado a criminalizar e aumentar as penas para depredações e vandalismos, mas em uma cláusula visa garantir que não seja a LSN a lei a punir os vândalos.)
		2-Pareceres com substitutivos ou emendas que, embora reduzam o potencial criminalizador de um projeto, mantenham em alguma medida o risco	(Parecer do Senado ao PL 2492 em 2021, pela aprovação da revogação da velha LSN e aprovação de uma nova)- O parecer acata o substitutivo enviado na câmara acrescentando emendas que tornam o texto mais preciso, mas ainda assim questões polêmicas permanecem.
		3- Requerimentos que apresentam posições ambíguas em relação a movimentos sociais e protestos	
Protecionista	A posição do texto é de defesa e proteção da atuação de movimentos	1- Projetos de lei que contém itens legais que oferecem proteção a movimentos sociais e/ou protestos	(3054- PL e Pareceres favoráveis- Cluster LSN)- Visam a revogação da LSN pura e simples, pelo fato de ela ser usada contra movimentos sociais.

	sociais no Brasil, seja por questionar algo criminalizador, seja por buscar ampliar suas garantias na lei.	2- Pareceres que questionam ou transformam projetos com potencial criminalizador ou restritor para proteger movimentos sociais e protestos	(5077- parecer contrário à criminalização de ocupações de prédios públicos.)
		3- Requerimentos que se voltam à defesa de movimentos sociais e de protestos	
Sem posição identificada	O texto não apresenta posição clara sobre o tema	1- Projetos, pareceres com substitutivos ou emendas que não legislam sobre o tema e nem sequer expressam qualquer posição a respeito em seus textos.	(3550-2020, cluster LSN por apensão)- Pune agente de segurança pública que incitar ou participar de ato antidemocrático
		2- Pareceres que não adentram no tema	(Parecer à PEC 122 - questiona que a aprovação do projeto que institui uma justiça agrária seria ingerência indevida do legislativo no judiciário.)