

MAPA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

**atos de censura
e restrição da
participação no Brasil**



ARTIGO¹⁹



MAPA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

**atos de censura
e restrição da
participação no Brasil**

MAPA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL:
atos de censura e restrição da participação no Brasil**REALIZAÇÃO** ARTIGO 19 – BRASIL E AMÉRICA DO SUL**DIRETORA REGIONAL**

Denise Dora

CONSELHO ADMINISTRATIVOBelisário dos Santos Júnior
Bianca Santana
Eduardo Pannunzio
Kátia Brasil
Luciana Guimarães
Luís Eduardo Regules (Presidente do Conselho)
Malak Poppovic
Marcos Rolim**CONSELHO FISCAL**Dirlene da Silva
Marcos Fuchs
Mário Rogério Bento**FICHA TÉCNICA****COORDENAÇÃO**Maria Tranjan
Raísa Cetra**SUPERVISÃO**Denise Dora
Luana de Almeida**PESQUISA E TEXTO**Ana Julia Bernardi
Dandara Rudsan
Débora Lima
Manoel Alves**REVISÃO TEXTUAL**

Lygia Roncel

DESIGN

Roberta Giotto (Nun Design)

EDITORIAÇÃO

Romulo Santana Osthues

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Mapa da participação política e social [livro eletrônico] : atos de censura e restrição da participação no Brasil / [pesquisa e texto Ana Julia Bernardi...[et al.] ; coordenação Maria Tranjan, Raísa Cetra]. -- São Paulo, SP : ARTIGO 19, 2022.
PDF

Outras autoras: Dandara Rudsan, Débora Lima, Manoel Alves.
Bibliografia.
ISBN 978-65-89389-19-4

1. Censura 2. Democracia 3. Liberdade de expressão
4. Participação política 5. Participação social - Brasil I. Bernardi, Ana Julia. II. Rudsan, Dandara. III. Lima, Débora. IV. Alves, Manoel. V. Tranjan, Maria. VI. Cetra, Raísa.

22-128434

CDD-302.14

Índices para catálogo sistemático:

1. Democracia : Participação social : Políticas públicas : Sociologia 302.14
Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380



Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons | Atribuição CC BY 4.0.

Agradecemos a organizações parceiras e apoiadoras que permitiram a realização deste relatório, em especial à **Fundação Ford**, à **Open Society Foundations** e à **National Endowment for Democracy**.



SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 6 |
| 1. PENDÊNCIAS HISTÓRICAS DA GARANTIA DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL | 8 |
| 2. A GARANTIA DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL | 12 |
| 3. DESMONTE DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO NO BRASIL | 18 |
| 3.1 REDUÇÃO E MILITARIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL | 20 |
| 3.2 QUANDO A URGÊNCIA VIRA REGRA: A DISTORÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONGRESSO NACIONAL | 25 |
| 3.3 DESINFORMAÇÃO E ATAQUES À DEMOCRACIA E AO SISTEMA ELEITORAL | 32 |
| 3.4 REPRESSÃO E PERSEGUIÇÃO DE MOBILIZAÇÕES SOCIAIS E PROTESTOS | 35 |
| 4. AGENDA PARA A RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA | 46 |



APRESENTAÇÃO

A participação política e social da população é, junto com outros direitos e liberdades fundamentais, um dos pilares da democracia. No Brasil, foi eixo central do processo de redemocratização a partir de 1985, após mais de 20 anos de ditadura civil-militar no País, e que, por meio de normativas garantidoras do direito de participação popular e do desenvolvimento de instâncias e práticas estatais, visava, ainda que com desafios pendentes, a assegurar, promover e proteger o exercício democrático. Entretanto, nos últimos anos, com o avanço de políticas conservadoras lideradas por forças de extrema direita que chegam a distintos espaços de poder, as estruturas estatais – formais e informais – têm se fechado cada vez mais à escuta da população, particularmente dos grupos historicamente marginalizados, e ao diálogo com ela.

Por um lado, nos últimos quatro anos, temos testemunhado a extinção e o desmonte de pelo menos 700 instâncias participativas, sobretudo de órgãos colegiados do Executivo Federal, como conselhos e comissões que contam com a participação da sociedade. As instâncias de diálogo e escuta do Congresso Nacional foram esvaziadas e cederam espaço a trâmites urgentes que impedem o verdadeiro debate público. Por outro lado, a sociedade viu-se imersa em um fenômeno constante de desinformação, um emaranhado de informações falsas e manipuladas vindas sobretudo de autoridades, que impede uma participação efetiva nos debates em curso e, em particular, afeta os contextos e resultados eleitorais.

E, por fim, nesse mesmo período, as organizações e os movimentos sociais têm enfrentado obstáculos à sua livre atuação e, em particular, à sua organização e à sua manifestação, que incluem tentativas de censura e criminalização de demandas sociais e violência estatal e privada contra grupos sociais que lutam por seus direitos. Apesar desse cenário, a resistência de diversos grupos da sociedade civil, por meio de mobilizações populares ou em razão de sua atuação nas instituições, impediu que os retrocessos na garantia de seus direitos fossem ainda maiores.

Poder expressar livremente às autoridades as demandas sociais da população e ter à disposição canais institucionais apropriados para tal é também parte integrante da liberdade de expressão. Por isso, devemos considerar esse tema um alicerce do debate político no País, tanto para as eleições de 2022 como para os tempos que virão. Documentar e registrar tais retrocessos é tarefa urgente, assim como identificar quais caminhos percorrer para poder avançar na garantia do direito de participação no Brasil.

Desse modo, a ARTIGO 19, com o *Mapa da participação política e social: atos de censura e restrição da participação no Brasil*, busca contribuir para a construção do diagnóstico do desmonte dos direitos de participação política e social no País. Resgatando os elementos e princípios fundadores desses direitos tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional, também busca elaborar diretrizes para a reconstrução de sua vigência plena e para seu avanço no próximo período.

Este documento divide-se em três momentos, além da apresentação e das considerações finais. Primeiro, discutimos as pendências históricas e os desafios atuais ao direito de participação no Brasil, apresentando o que está garantido na nossa Constituição. Em seguida, elencamos os parâmetros internacionais para a garantia do direito de participação, de modo que nos ofereçam as lentes necessárias para analisar os desmontes dos últimos anos. E, por fim, destacamos, ainda que não de maneira exaustiva, os fenômenos que, por ferirem a liberdade de expressão, merecem especial atenção na agenda de participação no País: a) redução e militarização das instâncias de participação institucional; b) distorção dos mecanismos de participação social no Congresso Nacional; c) desinformação e ataques à democracia; d) repressão e perseguição de mobilizações sociais e protestos. Nas considerações finais, traçamos uma visão geral sobre esse diagnóstico, apontando passos e prioridades possíveis para reverter tais retrocessos e propondo uma agenda de atuação para os próximos anos.



7

PENDÊNCIAS HISTÓRICAS DA GARANTIA DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL



A redemocratização do Brasil foi um processo longo e complexo que resultou do engajamento e da mobilização ativa dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo. Entretanto, os mais de 20 anos de ditadura civil-militar (de 1964 a 1985) deixaram marcas profundas na sociedade brasileira no que diz respeito à sua capacidade de se organizar e de participar da vida política. Entre outras razões, porque uma das características centrais do regime ditatorial foi impedir, por meio da violência, da censura e da disseminação do medo, a emergência de vozes contestatórias, provocando sistemáticas violações aos direitos humanos.

A reivindicação de autonomia da sociedade civil e de participação social nas esferas públicas foi, então, parte central do processo constituinte, que contou com a participação direta da sociedade, por meio de emendas populares, na elaboração do texto da Constituição de 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”. Nela, estabeleceram-se como fundamentos do Estado Democrático de Direito a cidadania (art.1, II) e a soberania popular (art. 1, parágrafo único), e se garantiu a participação política e social em vários outros mecanismos e dispositivos que a compõem. Em termos de cidadania, a participação é compreendida como um processo de engajamento da população na vida pública, de forma individual ou coletiva.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de participação do povo de forma direta (por meio de eleições diretas, plebiscitos e referendos) e indireta, que se dá pela possibilidade de participação da sociedade em assuntos de interesse público (por exemplo, em audiências públicas). Ela prevê, ainda, a participação popular na formulação de políticas públicas e uma série de mecanismos de iniciativa e controle sociais nas esferas municipais, estaduais e federal. Desse modo, nossa Constituição consagra um projeto centrado em diversas formas de participação como uma resposta às restrições e violações de direitos ocorridas durante o regime ditatorial e, ao mesmo tempo, uma prevenção contra novas investidas autoritárias e contra a supressão de liberdades e direitos fundamentais.

GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Princípios da cidadania e da soberania popular: A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece em seu artigo 1º e como fundamentos do Estado Democrático de Direito:

- I) a soberania;
- II) a cidadania;
- III) a dignidade da pessoa humana;
- IV) os valores sociais do trabalho e livre iniciativa; e
- V) o pluralismo político.

De acordo com o parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Princípios da igualdade e da não discriminação: No seu artigo 5º, a CF/88 reconhece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Liberdades fundamentais: Ainda no seu artigo 5º, incisos VI, VIII, IX, XIV, XIV, XVI e XVII, a CF/88 garante à população, sem discriminação, as liberdades de pensamento, consciência, crença, expressão, reunião e associação, além do direito de acesso à informação e do direito de protesto.

Princípios e diretrizes da participação social na formulação de políticas: A CF/88 determina que a participação da população será assegurada como pilar das políticas sociais, por exemplo:

SAÚDE: de acordo com o art. 198, a participação da comunidade é uma das diretrizes das ações do sistema único de saúde;

ASSISTÊNCIA SOCIAL: de acordo com o art. 204, a participação da população, “por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, é uma das diretrizes das ações na área da assistência social;

EDUCAÇÃO: de acordo com o art. 206, a gestão democrática do ensino público é entendida como um de seus princípios;

SEGURIDADE SOCIAL: de acordo com o art. 194, “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” é um dos objetivos das ações para organizar as políticas de seguridade social.

Mecanismos de iniciativa e controle social em diferentes esferas da federação: A CF/88 determina, em distintos níveis da federação, formas de participação social, por exemplo:

No art. 31, estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”;

No art. 29, estabelece, no âmbito municipal, a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.



O caminho para efetivar tais mecanismos, entretanto, era longo; em virtude disso, desde a promulgação da Constituição, uma série de leis e políticas públicas foram estabelecidas para garantir o exercício dos direitos à participação política e social no Brasil. Alguns desafios, portanto, ainda se impõem. Em primeiro lugar, a despeito da abertura de mecanismos institucionais, a sociedade civil encontrou desafios significativos em relação à real importância desses mecanismos na formulação e na implementação de políticas públicas. Sua existência e a previsão constitucional não resultaram em participação concreta. Em segundo lugar, a sociedade civil passou a enfrentar obstáculos de cunho administrativo na relação formal com o Estado, tanto em matéria de financiamento como na atuação legalmente reconhecida. Por fim, os altos níveis de desigualdade e de exclusão socioeconômicas no Brasil refletem-se na enorme dificuldade ou na impossibilidade de uma parcela significativa de atores sociais manifestar suas demandas e reivindicações por meio dos canais formais de participação social.

Nesse sentido, os grupos sociais historicamente marginalizados e discriminados, especialmente os movimentos indígena e quilombola, o movimento pela reforma agrária, o movimento negro, o movimento de mulheres e o movimento LGBTQIAPN+, empreenderam, nas últimas décadas, estratégias de luta e atuação política para além da participação na institucionalidade estatal, como protestos, ocupação de terras e manifestações artísticas, entre outras.

Com maior ou menor intensidade, a depender dos grupos e das alianças de poder que ocuparam o governo, as organizações e os movimentos sociais enfrentaram altos níveis de violência estatal e privada, que reprimiram sua atuação. No País, sempre foram registrados altos índices de violência contra aqueles que buscam ampliar e efetivar direitos, como atestam os assassinatos de lideranças de movimentos sociais, comunicadores e defensores de direitos humanos¹, e de impunidade a seus perpetradores. A repressão a suas formas de atuação e a criminalização dos movimentos sociais nunca foram plenamente extintas na democracia brasileira.

Apesar dos enormes desafios para o aprofundamento da democracia e da igualdade, em aspectos gerais, a atuação da sociedade civil brasileira durante o período democrático centrou-se na luta pela superação desse cenário. Hoje em dia, contudo, o cenário é outro: as principais lutas sociais na atualidade são pela manutenção e pelo não retrocesso dos direitos que já havíamos conquistado.

1. SANTOS, Layza Queiroz et al. (org.). *Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: Período 2018-2020/1*. v. III. 3. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Dossie-Vidas-em-Luta.pdf>.



2

A GARANTIA DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL



Direitos envolvidos

A intensa mobilização da sociedade civil brasileira que marcou o processo de redemocratização também foi determinante para o fomento do debate sobre a adesão a instrumentos internacionais de direitos humanos. A adoção de uma série de mecanismos de proteção aos direitos fundamentais levou o Brasil a reconhecer suas obrigações internacionais, pois passou a sujeitar-se à pressão dos mecanismos de seguimento e monitoramento dos instrumentos dos quais é signatário e dos órgãos internacionais dos quais participa. Isso garantiu à sociedade civil espaços de reivindicação de direitos em outros âmbitos além daqueles previstos constitucionalmente.

Sendo assim, além da Constituição Federal, que assegura o direito à participação popular, existe um arcabouço importante que o endossa em âmbito internacional. É o caso, por exemplo, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana de Direitos Humanos, ambos ratificados pelo Brasil em 1992, nos primeiros anos após a redemocratização. Esses tratados indicam, em seus artigos 25² e 23³, respectivamente, que qualquer cidadão terá garantido seu direito à participação em assuntos públicos, em condições de igualdade, seja diretamente, seja por meio de representantes eleitos. Eles, portanto, vão além do contexto eleitoral e da participação por meio do voto, e trazem o elemento político mais amplo para o direito de participação.

Os mesmos tratados ainda garantem, em seus artigos 21/22 e 15/16, respectivamente, o direito de reunir-se e de associar-se livremente para diversos fins, como a mobilização e a participação na gestão da coisa pública. Assim como ocorre em outros instrumentos internacionais e na própria Constituição Federal, a combinação desses direitos com o artigo 19 do Pacto e com o artigo 13 da Convenção Americana, que garantem a liberdade de expressão, conforma o direito de protesto. Em seu conjunto, a relação existente entre os direitos políticos – particularmente, o direito à participação política, o direito de acesso à informação e as liberdades de associação, reunião e expressão, assim como o direito de protesto – é o que torna possível o jogo democrático em uma sociedade.

Além disso, os organismos que monitoram o cumprimento dessas normativas – o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDH-ONU), a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) – são enfáticos ao determinar que a participação só será efetiva se houver a garantia de participação direta. O CDH-ONU, por exemplo, é contundente ao afirmar que todos os povos têm o direito à autodeterminação e, dessa maneira, podem estabelecer seu estatuto político e seu desenvolvimento econômico, cultural e social.⁴ Somado a isso, a Corte IDH também entende o direito à participação social de maneira ampla, sendo ele exercido de modo individual ou coletivo, de modo que o indivíduo ou o grupo organizado possam influenciar os rumos políticos do país e a construção de uma política pública por meio de mecanismos de participação direta.⁵

Portanto, os parâmetros internacionais de participação aqui citados consideram que a participação da população é um direito essencial para o pleno exercício da vida política e das liberdades fundamentais, como a de organizar-se politicamente e a de manifestar-se em questões de interesse público.

2. BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm.

3. BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm.

4. Comentário Geral nº 25 do Comitê de Direitos Humanos sobre o artigo 25°. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en.

5. Parágrafo 146 do Caso nº 12.535, Castañeda Gutman vs. México. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?lang=en&nld_Ficha=298.

Princípios orientadores

Em consonância com a Corte IDH, a CIDH acrescenta um ponto imprescindível, sobretudo no contexto da América, este continente onde a desigualdade social é uma realidade tão latente: o direito à participação é um importante instrumento que resguarda o poder de atuação na política das populações historicamente marginalizadas. Determina, portanto, que é obrigação do Estado criar mecanismos que assegurem a participação dessas populações, uma vez que o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e efetivas perpassa suas vivências, o que torna necessário que suas demandas sejam ouvidas e compreendidas.

Nesse sentido, levando em consideração os parâmetros internacionais expostos e aqueles que são definidos pela CIDH como parâmetros essenciais para a construção de políticas públicas com foco em direitos humanos,⁶ é possível elencar ao menos cinco pilares do direito de participação política e social (veja abaixo).

6. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 15 de septiembre de 2018. OEA, 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PolíticasPublicasDDHH.pdf>.

COMPONENTES DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO

1. Princípio da igualdade e da não discriminação: é um pilar dos sistemas democráticos e, mais do que promover a igualdade em termos materiais, diz respeito a criar condições concretas para que determinados grupos e populações tenham seu direito à participação garantido no processo de formulação de políticas públicas, sem discriminação e com ferramentas de promoção da equidade.

2. Mecanismos de reivindicação e acesso à justiça: a garantia de espaços nos quais o cidadão deixe de ser apenas um beneficiário passivo e passe também a ser um agente que tem o direito de reivindicar seus direitos, quando são violados inclusive.

3. Acesso à informação para garantia da transparência e da prestação de contas: o direito ao acesso à informação está relacionado ao direito à participação na medida em que participar da vida pública só é possível quando a informação é acessível e de qualidade. Além disso, a produção de informação possibilita um controle das ações públicas por parte da população, proporcionando transparência e prestação de contas.

4. Proteção prioritária para grupos em situações de discriminação histórica: retoma a importância de que a construção e a definição de políticas públicas sejam feitas não só com a participação de grupos historicamente discriminados, isto é, povos indígenas e quilombolas, população negra e LGBTQIAPN+, mulheres, defensoras e defensores de direitos humanos, pessoas privadas de liberdade e crianças, entre outros,⁷ mas também com foco nas questões trazidas por eles.

5. Gênero e diversidade: aponta para a necessidade de a participação social acontecer de forma transversal e interseccional, tendo em vista as condições de desigualdade e a discriminação a que estão sujeitas as mulheres e meninas marginalizadas e, por essa razão, considerando a opinião e a experiência delas para a construção de políticas públicas que dialoguem com suas realidades.

Além desses princípios consagrados pela CIDH, o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais,⁸ por meio do qual também se compromete a criar mecanismos para a participação dos povos tradicionais assegurando-lhes o direito de autodeterminação e de influir nas políticas públicas com participação direta. Nesse sentido, esse documento torna obrigação do Estado uma série de medidas, como o reconhecimento pleno da cidadania desses povos (art. 4º) e a promoção de condições para que haja o usufruto de seus direitos culturais e territoriais (art. 6º). Ele também prevê um instrumento específico para garantir a participação dos povos indígenas e tradicionais:⁹ a consulta prévia.

7. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Capítulo IV – Desarrollo de los derechos humanos en la región. *Informe Anual 2017*, OEA, 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.4A-es.pdf>.

8. BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5.

9. De acordo com a nota técnica produzida pela organização Terra de Direitos, há diversas identidades coletivas brasileiras que devem ser reconhecidas como sujeitos de direitos da Convenção nº 169, entre elas: Andirobeiras, Apanhadoras de Flores Sempre Vivas, Caatingueiros, Caiçaras, Castanheiras, Catadores de Mangaba, Ciganos, Cipozeiros, Extrativistas, Faxinalenses, Fundo e Fecho de Pasto, Gerazeiros, Ilhéus, Indígenas, Isqueiros, Morroquianos, Pantaneiros, Pescadores Artesanais, Piaçaveiros, Pomeranos, Povos de Terreiro, Quebradeiras de Coco Babaçu, Quilombolas, Retireiros, Ribeirinhos, Seringueiros, Vazanteiros, Veredeiros e outros. Ver: TERRA DE DIREITOS. Nota Técnica Convenção 169 da OIT. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Nota-Tecnica-Convencao-169-da-OIT---Terra-de-Direitos.pdf>.

O mecanismo da consulta prévia, amparado também pela Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU e pela Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas da Organização dos Estados Americanos (OEA), estabelece um novo parâmetro para o direito de participação social. Obriga o Estado a criar instâncias e ferramentas para que os povos indígenas e as comunidades tradicionais possam se organizar por si mesmos, por meio de suas instituições representativas e deliberativas (art. 5º), e reconhece o direito desses povos ao exercício da participação do processo de tomada de decisão sobre qualquer medida que possa vir a afetá-los. Além disso, prevê que quaisquer decisões tomadas nos processos de consulta sejam inquestionavelmente vinculantes.¹⁰

ELEMENTOS DA CONSULTA PRÉVIA

1. Prévia: a consulta às comunidades locais sobre toda e qualquer medida (administrativa, legislativa ou ação em seus territórios) que as afete diretamente deve ser realizada antes que qualquer medida seja tomada, incluindo-as no processo decisório.

2. Livre: respeitar os modos de se organizar e de tomar decisões desses povos e comunidades, garantindo-lhes autonomia, sem exercer sobre eles qualquer pressão durante a consulta.¹¹

3. Informada: apresentar de forma clara todas as informações relativas à proposta tanto aos potenciais afetados quanto à sociedade civil. Para isso, é necessária a realização de estudos, sempre em concordância com as comunidades envolvidas, dos quais resultem informações apoiadas nos conhecimentos e valores dos grupos sociais a serem consultados, amplamente divulgadas e devidamente traduzidas para os idiomas desses grupos.

10. GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016. Disponível em: http://www.dplf.org/sites/default/files/direito_a_consultaprevia_no_brasil_dplf-rca-3.pdf



11. Aqui, a pressão pode ser entendida como qualquer tipo de ameaça, chantagem ou tentativa de colocar lideranças ou segmentos sociais uns contra os outros, seja ameaçando retirar direitos, seja interferindo nos processos internos de tomada de decisão desses grupos.

4. De boa-fé: qualquer relação entre as partes deve estar marcada por parâmetros de lealdade e honestidade em todas as etapas do processo, levando em conta o desequilíbrio de poder entre um povo e o Estado. O princípio de boa-fé obriga o governo a desenhar as propostas em conjunto com a sociedade, de forma apropriada à situação, com o objetivo de chegar a um consenso sobre elas.

5. Culturalmente adequada: realizar a consulta prévia sempre em pactuação com os segmentos interessados da sociedade a fim de que estes possam determinar, com base em sua cultura e em sua organização social, como esse processo de participação pela consulta prévia deve ocorrer. Isso significa que os governos ficam legalmente obrigados a respeitar as características organizativas de cada comunidade, dando-lhes autonomia para a tomada de decisões.

Em seu conjunto, esses princípios desenvolvidos por mecanismos internacionais oferecem um guia completo de como avaliar a efetividade e o exercício do direito de participação em uma sociedade. Em países como o Brasil, em que ocorre o avanço do autoritarismo em um contexto de aparente normalidade democrática, é imprescindível o olhar atento para esses elementos no momento de identificar as violações em curso. Os mecanismos de participação política e social não devem somente existir formalmente, mas também assegurar que tais componentes e enfoques sejam efetivamente garantidos. Em particular, esses princípios jogam luz exatamente sobre a garantia do direito de participação social de grupos e comunidades historicamente marginalizados e discriminados, que são, geralmente, alvos de governos de traços autoritários e fascistas, que estabelecem como projeto o cerceamento e o desmonte dos direitos àqueles assegurados.

Considerando a atual conjuntura de desmonte dos espaços de participação e tomando como balizadores os princípios mencionados, é possível apontar as graves ameaças em curso e os reais desafios à participação social, assim como identificar as ações nas quais podemos concentrar esforços.



3

DESMONTE DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO NO BRASIL



A participação política social em assuntos de interesse público depende da existência de mecanismos formais que respeitem determinados princípios, como o da garantia de espaços seguros e livres de violência para que mobilizações sociais e protestos possam ocorrer. No Brasil atual, encontramos não só obstáculos ao exercício desses dois mecanismos de efetivação do direito de participação, mas também retrocessos no direito a exercê-los. Por um lado, está em curso uma série de modificações institucionais – levadas a cabo sem qualquer discussão com a sociedade – que alteram os mecanismos de participação social no Estado. Por outro, ocorre um fenômeno de perseguição de vozes dissidentes associado à desmobilização da população, que enfraquece a atuação política da sociedade. Os grupos historicamente discriminados são especialmente afetados tanto por uma política direta de exclusão dos espaços de decisão quanto pela política indireta de enfraquecê-los.

Nesse contexto, a participação social torna-se apenas um instrumento técnico, na ausência de um espaço concreto para a disputa de ideias e para o diálogo, o que é uma estratégia política da extrema direita. As táticas de desinformação acabam por ampliar esse fenômeno, que, aliado à polarização política, causa o aumento da desconfiança da população no sistema político brasileiro.¹² Esse cenário, agravado pelas pendências históricas do direito à participação no Brasil, pela intensificação da desigualdade social e pelo aumento da violência institucional, ameaça diretamente as estratégias de mobilização social e inibe a reação de grande parte da população brasileira.

O processo de desmonte dos pilares da democracia – sendo um deles o direito de participação política e social da população – que está em curso é a concretização das ideias defendidas e das ameaças feitas pelo grupo político que se encontra no poder e que tem como líder o atual presidente da República. Entre a defesa da ditadura civil-militar, a apologia à prisão e à tortura de dissidentes políticos do regime, os ataques aos demais poderes do Estado e a posição contrária aos direitos conquistados pelos grupos historicamente vulnerabilizados e marginalizados no Brasil, o atual governo vai implementando políticas públicas concretas que tornam viável o retorno a um cenário político no qual a oposição e a diversidade não têm espaço para se expressar e que, portanto, aproximam o País de um contexto autoritário. Esse desmonte se consuma de algumas formas:

12. Segundo pesquisa de 2020, obtida por meio de solicitação ao banco de dados do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC), 66,9% dos brasileiros não confiam em partidos políticos, 47,8% não confiam no presidente, 37,3% não confiam no Congresso Nacional. Desses, 54,3% declaram-se insatisfeitos com a democracia no País e 18,3%, muito insatisfeitos. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org>.

DESMONTE DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO

1. Redução e militarização das instâncias de participação

institucional: desmonte das condições e dos meios para a participação social no desenho e na implementação de políticas públicas, como a extinção e a alteração de conselhos e comissões com participação da sociedade. Além disso, ocorre a intensa militarização desses espaços e dos órgãos de Estado, de autarquias e ministérios. O espaço já reduzido, portanto, agora se caracteriza por uma super-representação das Forças Armadas em detrimento da representação da sociedade civil.

2. Distorção dos mecanismos de participação social no

Congresso Nacional: uso deliberado de regime de urgência e

ausência de debates públicos aprofundados para acelerar pautas prioritárias do governo. Reformas sociais importantes foram aprovadas à revelia da opinião e das reivindicações da sociedade e das populações afetadas, cenário que se agravou durante a pandemia de Covid-19 devido à tomada de decisões em modo remoto.

3. Desinformação e ataques à democracia e ao sistema eleitoral:

uso da desinformação como prática de governo e ferramenta de descrédito das demais instituições, ampliando a violência política contra atores da sociedade civil, da mídia e da justiça eleitoral, sobretudo pondo em xeque a segurança das eleições. Em paralelo, a desinformação, somada ao crescente uso do sigilo sobre informações de interesse público, prejudica a obtenção de conhecimento e a articulação da população em temas como saúde, educação e segurança pública, tornando-se um grave obstáculo à mobilização e à participação.

4. Repressão e perseguição da mobilização social: a intensificação da sobreposição de dispositivos criminalizantes, das ações das forças de segurança e da violência promovida por agentes privados, que impedem o exercício da liberdade de expressão e do direito de protesto pelas vozes opositoras ao atual governo.

Desse modo, embora o Brasil tenha um largo arcabouço legal que garanta o direito à participação, as diversas brechas inerentes ao sistema democrático e o constante avanço do autoritarismo resultaram em violações e retrocessos da garantia desse direito.

3.1 Redução e militarização das instâncias de participação institucional

Extinção de órgãos colegiados

Como mencionado, os avanços na implementação de instâncias formais de participação acompanham o período democrático, de 1988 para cá. No que se refere às instâncias formais de participação social junto ao Poder Executivo, o ápice nesse avanço foi a promulgação do Decreto nº 8.243, em 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Esse marco legal inédito não só reconheceu a “participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia” (art. 3º) como buscou “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (art. 1º), legitimando e promovendo instâncias formais de participação, como conselhos, comissões e conferências.



INSTÂNCIAS FORMAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL RECONHECIDAS PELA PNPS¹³

Conselhos de políticas públicas: instâncias colegiadas temáticas e permanentes, com o objetivo de promover o diálogo entre a sociedade civil e o governo, buscando viabilizar a participação da sociedade civil tanto no processo decisório e na gestão de políticas públicas quanto no âmbito consultivo.

Comissões de políticas públicas: instâncias colegiadas temáticas criadas para ampliar o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivos específicos, ocorrendo de forma temporária, conforme o cumprimento de suas finalidades.

Conferências nacionais: espaços periódicos para o debate, a formulação e a avaliação de pautas específicas de interesse público, permeadas por ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil, que podem ocorrer em etapas municipais, estaduais, regionais e internacionais.

Mesas de diálogo: mecanismo de debate e negociação com a participação de diversos setores da sociedade civil e do governo buscando prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.

Fóruns Interconselhos: mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos de políticas públicas para formular e acompanhar políticas públicas e programas governamentais, aprimorando a sua intersectorialidade e transversalidade.

Audiências públicas:¹⁴ eventos participativos de caráter presencial, consultivos, abertos a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes.

Consultas públicas: processos de caráter virtual que visam a sistematizar a opinião dos sujeitos sociais afetados e interessados no seu objeto para subsidiar uma decisão governamental, garantindo a permeabilidade da política aos interesses dos cidadãos.

13. BRASIL. Governo Federal. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Política Nacional de Participação Social*. 2014. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/CartilhaPNPSI.pdf>.

14. A pandemia de coronavírus, que levou à realização de audiências virtuais, tornou ainda mais complexa a diferenciação entre as audiências públicas no formato remoto e a adoção de instrumentos digitais para consultas pontuais, que, muitas vezes, não abrem a possibilidade de fala à sociedade civil, limitando o potencial de participação real dos cidadãos.

A própria PNPS criou uma instância formal de participação com a finalidade de viabilizar a participação da sociedade civil no monitoramento da política pública e do sistema: a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, definida como uma instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e pelo encaminhamento de pautas de reivindicações dos coletivos, movimentos sociais e redes da sociedade civil, bem como pelo monitoramento das respostas de governo.

Com os avanços no aparato formal repercutidos pela PNPS, uma série de conselhos e comissões se consolidou, possibilitando maior ou menor grau de participação social, ao passo que contavam com diferentes graus de incidência dos movimentos sociais na elaboração e na aplicação de políticas públicas. Chegamos ao ano de 2018 com cerca de 2.500 órgãos colegiados,¹⁵ por meio dos quais a sociedade civil podia participar das tomadas de decisão em conjunto com o Poder Executivo. As composições desses órgãos colegiados, que incluíam conselhos deliberativos e consultivos, além de comitês e comissões de políticas públicas, constavam nos seus atos normativos e podiam sofrer transformações de acordo com as decisões paritárias da sociedade civil e do Estado que eles mesmos tecerem em suas plenárias. Diversos movimentos sociais ocuparam cadeiras nesses colegiados, que, cada um à sua maneira (a depender de sua composição, função e regimento interno), possibilitam a participação social em políticas públicas da forma mais direta.

Em um ato de total usufruto de sua discricionariedade, ou seja, de sua autonomia para agir sem realizar consulta alguma à sociedade e sem respeito aos direitos fundamentais, a atual administração do Governo Federal provocou a extinção de pouco mais de 700 órgãos colegiados¹⁶ (entre eles, conselhos, comissões e comitês) via decreto presidencial. O Decreto nº 9.759/2019,¹⁷ assinado pelo presidente em abril de 2019, extinguiu todos os órgãos colegiados da administração pública federal criados por meio de decreto ou portaria e estabeleceu regras que restringiram ainda mais a participação da sociedade civil nos conselhos restantes. Estão entre os órgãos ameaçados de extinção: Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), instituído através do Decreto nº 3.076/1999; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), criado pelo Decreto nº 3.952/2001; o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), criado pelo Decreto nº 7.499/2011; a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), instituída pela Portaria nº 365/2001 do Ministério do Trabalho e Emprego; o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), instituído pelo Decreto nº 4.227/2002; a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), instituída pelo Decreto nº 8.593/2015; a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), instituída pelo Decreto nº 4.339/2002; e o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br),¹⁸ instituído pela Portaria Interministerial nº 147/1995.

Essa ação unilateral também revogou a PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que haviam sido criados por decreto no governo Dilma Rousseff,¹⁹ ameaçando a participação da sociedade em diversos órgãos colegiados que garantiam representatividade às minorias. Como resultado, além de restringir o direito à participação em primeiro nível, esse retrocesso imposto pelo governo Bolsonaro também impacta diretamente a continuidade de políticas públicas que necessitam de arranjos de governança participativos para ser efetivadas, mas foram desmontadas.

A sociedade civil, contudo, mobilizou-se a despeito do clima socialmente instituído de silenciamento e perseguição, marcado por ameaças veladas ao levante popular contrário a tais atos. O Partido dos Trabalhadores (PT) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o Decreto nº 9.759/2019. A ADI nº 6121 foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em junho de 2019 e resultou em uma liminar, ou seja, em uma decisão temporária, que

15. STF forma maioria para impedir presidente de extinguir conselhos federais. *Poder 360*, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/stf-forma-maioria-para-impedir-presidente-de-extinguir-conselhos-federais>.

16. SACONI, João Paulo; ALEIXO, Isabela; MAIA, Gustavo. Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos. *O Globo*, Brasília, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>.

17. BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm.

18. MOTTA, Cláudia. Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas. *Rede Brasil Atual*, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular>.

19. BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm.

impediu a Presidência da República de extinguir os colegiados. A decisão deteve-se apenas no procedimento de adoção do decreto, e não no direito à participação em si, de forma mais ampla, visto que estabeleceu que, como a criação dos colegiados havia sido autorizada pelo Congresso Nacional, os conselhos não poderiam ser extintos por meio de decreto presidencial, mas apenas por meio de lei.²⁰ Desde que o STF divulgou a decisão liminar, o Governo Federal recebeu mais de 129 solicitações para que esses órgãos colegiados não sejam extintos.

Outras estratégias foram adotadas para restringir a participação social nesses espaços, uma vez que a liminar não se aprofundou sobre os direitos violados. De acordo com pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) em 2021, 75% dos comitês e conselhos nacionais de participação social foram extintos ou esvaziados durante o governo Bolsonaro, seja com a limitação de participação da sociedade civil, barrando-se a eleição de novos membros,²¹ seja com o estrangulamento por meio da limitação de recursos e da inclusão de militares em quadros do governo.

Militarização dos espaços de participação

Paralelamente, alguns espaços de participação social se tornaram amplamente militarizados e/ou foram ocupados por bases aliadas ao governo, promovendo uma implosão de sua efetividade. Segundo estudo conduzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU),²² o número de militares no Governo Federal, que assumiram de ministérios a autarquias, passou de 996, em 2005, para 6.157 em 2020. Somente em cargos comissionados, houve um aumento de 678% entre 2005 e 2020, sendo este o ano no qual havia 2.643 militares ocupando cargos públicos, um número maior do que o observado no período da ditadura civil-militar.

O impacto dessa presença se vê claramente na área socioambiental. Segundo levantamento realizado em conjunto pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), pelo Instituto Socioambiental (ISA) e pela ARTIGO 19 sobre transparência e participação social na área socioambiental, o Decreto nº 9.784/2019,²³ que foi instituído após o Decreto nº 9.759/2019, imputou novo ataque às instituições participativas, extinguindo uma lista de órgãos colegiados específicos, tais como o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e a Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg).²⁴ No caso da política ambiental na Amazônia, o governo Bolsonaro decretou estado de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para poder enviar as Forças Armadas à região, supostamente para combater os incêndios e o desmatamento, enquanto instituiu o Conselho Nacional da Amazônia Legal pelo Decreto nº 10.239/2020. Tal Conselho não só não contempla a representação de instituições como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a participação da sociedade civil, como conta com 80% de militares em sua composição, além de ser presidido pelo vice-presidente da República, Hamilton Mourão – ele próprio um militar.²⁵

20. SACONI, João Paulo; ALEIXO, Isabela; MAIA, Gustavo. Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos. *O Globo*, Brasília, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>.

21. PESQUISA mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro. *G1*, 25 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>.

22. CAVALCANTI, Leonardo; VICTOR, Nathan. Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU. *Poder360*, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu>. A íntegra do levantamento pode ser lida neste link: <https://static.poder360.com.br/2020/07/Levantamento-do-quadro-de-militares-1.pdf>.

23. BRASIL. *Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019*. Declara a revogação, para fins do disposto no art.16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm.

24. ARTIGO 19, Imaflora, Instituto Socioambiental. *Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na Política Ambiental Brasileira*. 2019 e 2020. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental.pdf.

25. No entanto, a presença de militares na Amazônia apenas ampliou a devastação ambiental: segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), em 2019, a devastação na Amazônia teve o maior aumento proporcional do século: 34%. Em 2020, a área desmatada superou os 10 mil km², o maior número desde 2008. Em dois anos de governo Bolsonaro, a floresta perdeu 21 mil km², o equivalente a todo o estado de Sergipe. Já a participação social ficou totalmente impossibilitada, sendo emblemático o caso do Conselho Nacional da Amazônia Legal, demonstrando como a militarização dos órgãos públicos cerceia e impossibilita a participação.

O peso simbólico desses números é ainda maior se considerarmos que os dois primeiros postos no Executivo Federal, o de presidente (Jair Bolsonaro, do PL-RJ) e o de vice-presidente (Hamilton Mourão, do Republicanos-RS), são ocupados por militares do Exército. Além disso, o Ministério da Casa Civil, o terceiro posto de comando do Executivo, entre fevereiro de 2020 e julho de 2021, foi ocupado por militares²⁶ – que, assim como o presidente e seu vice, expressaram mais de uma vez apreço pelo período da ditadura civil-militar, minimizando a repressão que o caracterizou.

Essa expansão de poder dos militares no período democrático reitera a lógica da transição da ditadura civil-militar para a democracia brasileira, que foi pactuada entre poucos em detrimento de muitos, deixando impunes e esquecidos os crimes praticados pelos militares na ocasião e dando abertura para que, em diferentes grau e forma, eles continuem a acontecer sem questionamento nem responsabilização. Ela também implica um fator de restrição da participação da sociedade civil em órgãos colegiados e no diálogo com diversas instâncias governamentais, uma vez que causa intimidação, principalmente àqueles que são alvos dos ataques do governo de maneira reiterada.

26. Atualmente, o Ministério da Casa Civil é ocupado por **Ciro Nogueira (PP-PI)**. Anteriormente, foram ministros da pasta: o general da reserva **Walter Souza Braga Netto (PL-MG)**, que ficou no cargo de fevereiro de 2020 até março de 2021; e, de março a julho de 2021, seu sucessor, o general **Luiz Eduardo Ramos**, que é o atual ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO

Extinção e militarização de instâncias formais de participação, o que contraria a própria Constituição Federal, que estabelece a participação social como seu pilar e determina os órgãos colegiados como um mecanismo central para sua efetivação.

Adoção de medidas discricionárias por parte da Presidência da República, feitas sem consulta nem participação social.

Desmonte dos mecanismos formais de reivindicação e acesso à justiça.

Violação ao princípio de acesso à informação para a garantia da transparência e da prestação de contas.

Especial impacto em grupos historicamente discriminados, considerando-se os colegiados extintos e seus temas.



3.2 Quando a urgência vira regra: a distorção dos mecanismos de participação social no Congresso Nacional

O exercício do direito de participação social deve estar contemplado em todos os níveis da federação e nos diferentes poderes do Estado. Não seria diferente com o Congresso Nacional, que é responsável pelo Poder Legislativo e tem a função de criar, debater e aprovar leis que dialoguem com as necessidades da população. Além de eleger seus representantes, a população deve ser ouvida durante o processo legislativo – e, de acordo com os princípios do direito de participação política e social, não apenas de maneira formal.

Há uma série de mecanismos que garantem à sociedade – sejam indivíduos, sejam organizações do terceiro setor, de coletivos e movimentos sociais – a escuta e o diálogo sobre suas análises e demandas no processo de criação e alteração de leis. Entre esses mecanismos, está a realização de audiências públicas e consultas à sociedade civil,²⁷ inclusive, para conferir maior legitimidade aos processos legislativos.

Há obstáculos e pendências históricas que afetam o grau de efetividade desses processos, como, por exemplo, o fato de estes exigirem acompanhamento e um certo nível de conhecimento do funcionamento das casas legislativas por parte dos cidadãos para que possam de fato participar dos temas em debate ou o fato de, ainda que as consultas sejam realizadas, os representantes podem não considerar os argumentos apresentados no momento de tomar suas decisões.

Entretanto, o que se tem visto com o avanço da extrema direita no País é uma distorção dos mecanismos de participação antes presentes no Poder Legislativo. Por um lado, quando concretizados, esses mecanismos são utilizados em tempo e forma que tornam ainda mais complexa a participação da sociedade de maneira ampla. Na maioria das vezes, são adotados mecanismos procedimentais que objetivam acelerar o processo legislativo como um todo ou mecanismos de urgência em momentos-chave do debate, como a criação de comissões especiais para apreciar matérias específicas. Esses procedimentos, aliás, são usados para legitimar normativas que violam o próprio direito à participação. Desse modo, é possível afirmar que a participação social vem sendo violada também no Poder Legislativo, por meio de um atropelamento dos procedimentos previstos para a aprovação de legislações.

Esses trâmites acelerados culminam no encurtamento do tempo em que decisões são tomadas no Congresso, obstando a que a população tome conhecimento das proposições em votação e as discuta e dificultando a sua participação. Outro bloqueio à participação da sociedade civil são a violência e a intimidação resultantes do elevado grau de polarização política que marcou este governo, que fazem com que as entidades da sociedade civil, mesmo quando ouvidas, não sejam de fato levadas em conta por grande parte dos parlamentares.

Ainda que essa tendência tenha sido verificada em anos anteriores, com o avanço da pandemia de Covid-19 em 2020 e a consequente paralisação das atividades presenciais, a exclusão da sociedade no processo legislativo foi institucionalizada como prática no Congresso. Entre os anos 2011 e 2019, o Congresso teve uma média de 511 audiências públicas; já em 2020, apenas 7 audiências públicas foram realizadas, sendo a última no mês de março.²⁸ A instauração de processos

27. A Lei nº 9748/1999 (do Processo Administrativo), em seu artigo 32, prevê a possibilidade de audiência pública para debates sobre a matéria objeto de processo administrativo, antes da tomada de decisão, sempre que a questão for relevante.

28. Dados obtidos a partir de solicitação via Lei de Acesso à Informação (LAI), respondida pelo Congresso Nacional.

em trâmite de urgência também foi intensificada, sobretudo ao se tratar de temas de alta sensibilidade social.

O trâmite em urgência, concretamente, é um regime de tramitação acelerado utilizado para apressar a tramitação e a votação de matérias legislativas, dispensando prazos e formalidades regimentais,²⁹ o que permite que sejam votadas sem passar pelas comissões da Câmara nem se submeter a audiências públicas, bloqueando completamente a possibilidade de participação social nessas deliberações.³⁰ O regime de urgência pode ser requerido nos seguintes casos: quando se tratar de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública; para apreciar a matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; e para incluir matéria pendente de parecer na ordem do dia. A tramitação em urgência depende da aprovação do presidente da Câmara ou do Senado. As comissões especiais, por outro lado, são comissões temporárias instauradas para emitir pareceres a Propostas de Emenda à Constituição (PEC), aos projetos de Códigos e às proposições que constituem matéria de competência de mais de três comissões permanentes. Elas também podem ser instauradas para modificar ou reformar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Senado, para investigar crimes de responsabilidade do Executivo ou quando o presidente da Câmara assim determinar.³¹

Um caso emblemático que tramitou em regime de urgência para votação no Congresso – em abril de 2021, um dos períodos mais graves da pandemia – foi justamente a revogação da Lei de Segurança Nacional (LSN),³² herança da ditadura civil-militar amplamente utilizada na repressão de movimentos sociais e na legitimação de violações de direitos durante aquele período, e que foi retomada como mecanismo de silenciamento e perseguição de vozes dissidentes nos últimos anos. Um levantamento feito pelo jornal O Estado de S. Paulo demonstrou que o atual governo baseou-se em tal normativa 77 vezes nos seus dois primeiros anos, representando 285% de aumento em relação aos governos de Dilma Rousseff (PT-MG) e de Michel Temer (MDB-SP).³³ O levantamento apontou que a legislação tem sido utilizada para embasar investigações contra opositores do governo, funcionando como mecanismo de perseguição, e trouxe para o centro do debate a tão necessária discussão sobre a revogação desse entulho autoritário da legislação brasileira.

Nesse sentido, além da necessidade de revogar uma legislação que representava uma dívida pendente do processo de redemocratização do Brasil, o Poder Legislativo compreendeu que, para que não houvesse possíveis vácuos normativos, era preciso aprovar uma nova legislação que pudesse proteger o Estado Democrático de Direito. Entretanto, o Projeto de Lei nº 6764/2002,³⁴ resgatado pelo Congresso para dar base às negociações, causou preocupação em organizações da sociedade civil e movimentos sociais por manter alguns dispositivos que remontavam à velha legislação e continuavam dando espaço à instrumentalização da lei em prol da perseguição e da criminalização da ação política.³⁵

Uma legislação que tinha o propósito de reformar outra normativa tão frequentemente utilizada contra a própria sociedade civil e que, intrinsecamente, trazia consigo a ideia de que a defesa do Estado Democrático de Direito se faria pelo uso da legislação penal, e não pela defesa da Constituição Federal e dos direitos fundamentais, deveria vir acompanhada, portanto, de ampla discussão entre toda a socie-

29. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/regime-de-urgencia>.

30. FRENTE Parlamentar em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos (FDDDH). Manifesto por transparência e garantia de participação social nas deliberações do Congresso. Instituto Ethos. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/conteudo/posicionamentos/manifesto-por-transparencia-e-garantia-de-participacao-social-nas-deliberacoes-do-congresso-nacional>.

31. Definição do próprio Congresso Nacional. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/comissao_especial.

32. BRASIL. *Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm.

33. GODOY, Marcelo; KRUSE, Túlio. Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro. *O Estado de S. Paulo*, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910>.

34. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6764, de 2002*. Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0lodux2pwh2lz19t44tc7t7vpe35352.node0?codteor=32274&filename=PL+6764/2002.

35. SAKAMOTO, Leonardo. Movimentos sociais criticam projeto que substitui Lei de Segurança Nacional. *UOL*, São Paulo, 5 mai. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2021/05/05/movimentos-sociais-criticam-projeto-que-substitui-lei-de-seguranca-nacional.htm>.

dade, com tempo hábil para que ela fosse feita de maneira qualificada. No entanto, não foi isso que aconteceu.

A tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei nº 6764/2002,³⁶ que foi apresentado pela deputada e relatora Margarete Coelho (PP-PI), durou menos de um mês e teve discussões pouco transparentes e atravessadas: muitos dos debates que ocorreram com a sociedade civil e os demais partidos políticos, entre reuniões e propostas de alterações no texto, foram realizados, em parte, de modo informal, em reuniões privadas e por meio de convites da própria deputada. Posteriormente, como resultado da pressão da sociedade civil, foi promovido um amplo debate. O projeto foi formalmente debatido por apenas 13 dias – de 22 de abril, quando o parecer da deputada Margarete foi protocolado, a 4 de maio, quando foi aprovado na Câmara – e com apenas uma audiência pública. A aprovação dessa normativa sob regime de urgência fere o direito à informação e viola o direito de participação popular em matéria de grande importância, central para a democracia.

Igualmente, em maio de 2021, depois de uma série de atropelamentos sucessivos do processo legislativo, a Câmara dos Deputados aprovou a mais radical mudança em seu regimento interno desde a redemocratização: o Projeto de Resolução (PRC) nº 35.³⁷ Proposto pela base do governo e apoiado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), o projeto foi classificado pela sociedade civil como “PL da mordaza”,³⁸ pois contém dispositivos que dificultam a participação da oposição no andamento das atividades da casa, reduzindo a capacidade de debate e o espaço de deliberação.

Ao alterar 20 artigos do regimento interno, o PRC introduz mecanismos que reduzem o tempo de fala dos partidos e dificultam a apresentação de destaque no plenário, o que possibilitaria a votação de parte da proposta em separado. O projeto, aprovado por 337 votos a 110, ainda limita a possibilidade de orientação de bancadas de partidos com menor representação na Câmara e acelera as discussões propostas no plenário, o que impossibilita que haja tempo hábil para ser feita uma discussão com a sociedade civil antes da aprovação de uma matéria.

Além de o próprio teor do PRC ser preocupante, a maneira pela qual ele foi aprovado foi percebida pela sociedade civil como uma violação dos ritos democráticos da Câmara dos Deputados,³⁹ visto que o projeto teve sua tramitação em regime de urgência, o que seria incompatível com o próprio regimento interno da instituição, que prevê que, em caso de alterações significativas no seu conteúdo, a tramitação seja feita em regime especial, passando pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) e por Comissão Especial ou Mesa Diretora, de acordo com o artigo 216.⁴⁰ Nesse caso, como o trâmite de urgência foi aprovado, a matéria seguiu direto para plenário sem que o assunto fosse discutido por uma Comissão Especial, processo-padrão para alterações dessa importância. Na realidade, houve a aprovação da resolução em caráter de urgência, atropelando as garantias regimentais à participação, em menos de 72 horas, sem qualquer consulta à sociedade civil. Depois da alteração regimental, processo semelhante ocorreu com as medidas provisórias, que passaram a ter apenas 48 horas para serem minutadas, debatidas e negociadas.

Dessa forma, com a justificativa de votar e aprovar medidas em caráter de urgência devido à contingência da pandemia, o Congresso vem fragilizando processos extremamente caros à participação

36. ARTIGO 19. Contrária à opinião popular, Câmara aprova urgência na votação de Projeto que altera Lei de Segurança Nacional. 20 abr. 2021. Disponível em: <https://artigo19.org/2021/04/20/contraria-a-opinioo-popular-camara-aprova-urgencia-na-votacao-de-projeto-que-altera-lei-de-seguranca-nacional>.

37. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Resolução nº 35, de 2021*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2004106&filename=PRC+35/2021#:~:text=PRC%20n.35%2F2021%20PROJETO%20DE%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20de%202021,%186%2C%20192%20e%20193%20do%20Regimento%20Interno%20da.

38. OLIVEIRA, Marina. Deputados aprovam Projeto que reduz tempo de fala e limita sessões. *Congresso em Foco*, 15 mai. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/deputados-aprovam-mudancas-no-regimento-que-reduz-tempo-de-fala>.

39. SILENCIAR a oposição na Câmara é ataque à democracia. *Pacto pela Democracia*, 12 mai. 2021. Disponível em: <https://www.pactopelademocracia.org.br/blog/silenciar-a-oposicao-na-camara-e-ataque-a-democracia>.

40. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>.

social e à nossa democracia como um todo. Criaram-se, assim, perigosos precedentes, com a possibilidade de constantes mudanças à Constituição e de supressão de direitos, sem transparência e com deliberado bloqueio à participação social.

PEC 1 e a urgência como violação ao direito à participação

No caso de modificações na legislação no que concerne a questões orçamentárias e econômicas, deve-se destacar que, no último período, uma série delas (i) teve seus trâmites acelerados em momentos e temas cruciais de debate, discussão e intervenção da sociedade, inviabilizando a plena participação nos processos de elaboração; e/ou (ii) esteve aquém da análise de seu impacto sobre as populações atingidas, bem como não levou em conta as considerações feitas por estas últimas. Ainda no governo Temer, a aprovação do teto de gastos por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 foi paradigmática, congelando gastos públicos por 20 anos a partir de 2017.⁴¹ Sob a promessa de reduzir riscos fiscais, crises cambiais e fuga de capitais, o projeto foi aprovado a despeito do posicionamento contrário de entidades da sociedade civil e de especialistas em políticas sociais, sendo apontado como o atual responsável pela queda de até 83% dos investimentos em políticas públicas para a área social.⁴²

Já no governo Bolsonaro, como foi ressaltado anteriormente, assistimos ao avançar desse modo de pensar e fazer política pública, marcado pela ausência de debate e participação social. Desde o início de sua gestão, o presidente passou a “reformular” a política pública do Bolsa Família, transformando-a no programa Auxílio Brasil. A mudança, no entanto, implicou a desestruturação e o corte orçamentário do programa, que, em seu formato anterior, onerando somente 0,5% do Produto Interno Bruto nacional, possibilitou que, ao longo de 15 anos, mais de 3,4 milhões de brasileiros deixassem a faixa de pobreza extrema e 3,2 milhões ultrapassassem a linha de pobreza.⁴³

As alterações na política pública foram realizadas por meio de duas medidas provisórias, que são de competência do presidente da República e excluem qualquer participação da sociedade civil – a MP nº 1061, de 9 de agosto de 2021, cria o Auxílio Brasil, estabelecendo como data do último pagamento do Bolsa Família o dia 7 de novembro de 2021; e a MP nº 1076, de 7 de dezembro de 2021, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 14.342/2022, que passou a regulamentar os parâmetros do Auxílio Brasil. Sob a justificativa de se afastar da imagem que o benefício social anterior carregava (fortemente associada aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ambos do PT), o Executivo gastou mais de 93 milhões para tirar a identidade visual do Bolsa Família dos cartões e publicizar o novo auxílio como marca do governo Bolsonaro, buscando ganhar a simpatia dos beneficiários como potenciais eleitores.⁴⁴

Nessa conjuntura, o contexto da pandemia, em que é crescente a vulnerabilidade econômica da população (em razão da desaceleração do mercado, da alta inflação, das taxas de desemprego e das anteriores alterações nos textos legais referentes à previdência social e aos direitos trabalhistas), aprofundou a crise econômica enfrentada pelas famílias brasileiras. O cenário pressionou o Executivo Federal

41. 5 anos do teto de gastos: resultados, alternativas e futuro. *Nexo*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/12/14/5-anos-do-teto-de-gastos-resultados-alternativas-e-futuro>.

42. TETO de gastos: estudo revela queda de até 83% em políticas públicas para área social. *OXFAM Brasil*, 14 dez. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/teto-de-gastos-estudo-revela-queda-de-ate-83-em-politicas-publicas-para-area-social>.

43. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de et al. *Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf.

44. GOVERNO vai gastar R\$ 93 mi para tirar marca do Bolsa Família de cartões, diz portal. *IstoÉ*, 9 jul. 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/governo-vai-gastar-r-93-mi-para-tirar-marca-do-bolsa-familia-de-cartoes>.

a propor o Auxílio Emergencial de 300 reais, valor que foi considerado irrisório pela sociedade civil. A oposição ao governo no Congresso apresentou proposta com o dobro do valor, e o auxílio foi sancionado em 2 de abril de 2020, por meio do Projeto de Lei nº 13.982.⁴⁵

Contudo, às vésperas da campanha eleitoral de 2022, o Poder Executivo vem criando uma série de auxílios adicionais, que atendem especialmente aos perfis que compõem majoritariamente as bases de apoio do presidente Jair Bolsonaro – caminhoneiros, idosos, entre outros –, além de aumentar o valor do Auxílio Brasil. A PEC 1/2022 – que ficou conhecida como “PEC dos combustíveis”, “PEC kamikaze”, “PEC eleitoral” ou “PEC da bondade” – foi o meio encontrado para promover essas alterações, contornando a legislação eleitoral que veda a criação de benefícios sociais próximo às eleições. A PEC prevê o reconhecimento de um suposto “estado de emergência” para a criação de um voucher aos caminhoneiros autônomos (no valor de R\$ 1.000 mensais), além do aumento no valor do Auxílio Brasil (de R\$ 400 para R\$ 600 por mês) e da duplicação do valor do Auxílio Gás (que, na proposta, passa a ser de R\$ 120 a cada dois meses), garantidos até dezembro de 2022. Medidas tão significativas e de tamanho impacto, e que, além disso, contrariam de forma latente a legislação eleitoral, deveriam ser objeto de amplo debate com a sociedade, o que não ocorreu.

A PEC 1 foi aprovada pelo Senado Federal em 30 de junho de 2022, em dois turnos realizados no mesmo dia, a toque de caixa. Sem que houvesse qualquer debate com a sociedade civil, foi remetida imediatamente para a Câmara dos Deputados. A pressa em aprová-la foi tamanha que, no dia 7 de julho de 2022, a Câmara convocou uma sessão extraordinária com duração de um minuto apenas para que ela fosse considerada na contagem do prazo de duas sessões previsto para votação na Comissão Especial. Outras práticas adotadas pela base aliada para agilizar essa votação na Câmara foram (i) o apensamento da PEC 1/2022 à PEC 16/2022,⁴⁶ que havia sido aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) (de modo a “pular” essa etapa na tramitação da nova PEC); e (ii) a forte articulação entre Arthur Lira, o líder do governo Ricardo Barros (PP-PR) e o relator da Comissão Danilo Forte (União-CE) para que o texto aprovado no Senado fosse mantido, descartando a necessidade de que a PEC voltasse ao Senado para aprovação.⁴⁷

No que diz respeito à legislação eleitoral, cabe ressaltar que ela não permite que sejam realizadas, em anos eleitorais, a distribuição de bens e valores e a criação de novos benefícios, salvo em situações de calamidade ou estado de emergência. Para benefícios já existentes, como é o caso do Auxílio Brasil, não seria necessária uma PEC, visto que o parágrafo 10 do art. 73 da Lei Eleitoral⁴⁸ autoriza reajustes de auxílios existentes. No entanto, para a criação de novos benefícios, como o “voucher caminhoneiro”, é obrigatório haver um cenário emergencial. Nesse caso, o cenário foi construído artificialmente pelo governo para agir em interesse próprio, o que consistiu em manobra para burlar a legislação eleitoral, ao passo que, durante a pandemia, não houve tanta mobilização para a garantia de tais políticas, o que permite inferir que há intenção eleitoreira na proposta, bem como no seu modo de aprovação. O uso desses artifícios pelo Governo Federal confronta diretamente a Constituição Federal, sobretudo pela proximidade do pleito eleitoral.

Inicialmente, a PEC 16 (à qual a PEC 1 foi apensada), apresentada em 29 de junho de 2022 pelo relator, o senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), trazia em seu texto uma proteção para todas as

45. MARINS, Mani Tebet *et al.* Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. *Revista Sociedade e Estado* [on-line], v. 36, n. 2, p. 669-692, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/xJ7mwmL7hGx9dPDtth-GYM3m/?lang=pt&format=pdf>.

46. AMORIM, Felipe. Relator da PEC 16 propõe estado de emergência e aumento de benefícios sociais. *Jota*, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/relator-da-pec-16-propoe-estado-de-emergencia-e-aumento-de-beneficios-sociais-29062022>.

47. BARBIÉRI, Luiz Felipe. Câmara faz sessão de 1 minuto para agilizar PEC que concede benefícios sociais em ano eleitoral. *G1*, Brasília, 7 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/07/07/camara-faz-sessao-de-1-minuto-para-agilizar-votacao-da-pec-que-concede-beneficios-sociais.ghtml>.

48. § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

medidas garantidas por ela: tais medidas ficariam livres da “aplicação de qualquer vedação ou restrição prevista em norma de qualquer natureza”. Esse trecho, um “cheque em branco” para o Executivo,⁴⁹ foi duramente criticado por vários senadores, que apontavam os riscos jurídicos e políticos que estavam em jogo com tal ampliação de poderes. No dia seguinte, o texto foi votado com a supressão do trecho, mas mantendo a justificativa de que as medidas eram necessárias diante do estado de emergência “decorrente da elevação imprevisível dos preços de combustível”, sob o argumento da deflagração da guerra entre a Rússia e a Ucrânia. No entanto, as análises político-econômicas do período já antecipavam os cenários possíveis, no que dizia respeito à crise de abastecimento inclusive, de forma que não se tratava de circunstância imprevisível.⁵⁰

Desse modo, a imprevisibilidade, que é o elemento necessário para criar a narrativa de crise e forçar o reconhecimento do estado de emergência, destaca-se pelo contexto de artificialidade com que foi colocada em debate, sinalizando para o que pode ser o principal recurso do atual presidente para se manter no poder: construir um cenário de crise e governar por meio dele.

Embora a PEC 1 tenha sido aprovada com tranquilidade nas duas casas legislativas, o reconhecimento do estado de emergência – uma medida de exceção – foi feito sob muitas ressalvas dos congressistas, especialmente da oposição, que, apesar de não endossar a justificativa, se absteve de votar contra a PEC, dado o risco político de se opor a uma medida que beneficiaria a população. O governo Bolsonaro tenta, e por vezes consegue, criar ambientes de chantagem e de manobras que comprometem substancialmente a segurança do ordenamento jurídico e da própria democracia brasileira. A aprovação da PEC 1, com o duvidoso reconhecimento de um estado de emergência, é um exemplo concreto disso, antecedido por um teste dos limites do poder do atual presidente, como ficou claro na tentativa de ampliá-lo, blindando vetos às propostas incluídas no primeiro texto apresentado aos senadores em 29 de junho de 2022.

Mesmo não conseguindo aprovar a emenda com o “cheque em branco”, Bolsonaro conseguiu de uma só vez: a) testar sem constrangimento os limites formais do seu poder; b) burlar a lei eleitoral e, portanto, enfraquecê-la; c) criar um ambiente de desconforto para a oposição, que não encontrou condições para desbancar a tese que justificava a medida de exceção; e d) redobrar a aposta na narrativa de crise.

Nesse sentido, e diante das inúmeras declarações golpistas de Bolsonaro, aprofunda-se o temor de que ele possa fazer da narrativa de crise uma alavanca para tumultuar o processo eleitoral, suspendendo-o ou propondo alguma contrapartida para uma “agenda de transição” de governos, caso perca o pleito de 2022. O investimento autocrático pode ser uma tentativa de perpetuar-se no poder ou de conseguir alguma vantagem jurídica que proteja tanto a si mesmo como a seus filhos de uma condenação seguida de prisão, caso sejam considerados culpados pelos crimes que lhes são imputados.

Para isso, Bolsonaro conta com apoiadores radicalizados, com o alinhamento de parte significativa dos militares das patentes mais baixas e com muita adesão do oficialato. Caso deseje criar um cenário de instabilidade institucional, conta ainda com apoiadores civis armados, graças a sua política armamentista que beneficiou sobretudo os Colecionadores, Atiradores Desportivos e Caçadores (CACs), cujo número de registros já supera o contingente total atual da Polícia Militar e das

49. AGÊNCIA SENADO. Relator retira “cheque em branco” de PEC do estado de emergência. *Senado Notícias*, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/29/relator-retira-201ccheque-em-branco201d-de-pec-do-estado-de-emergencia>.

50. ENTENDA a guerra do gás entre a Rússia e a Europa. *O Globo*, 26 jul. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/07/entenda-a-guerra-do-gas-entre-a-russia-e-a-europa-1.ghtml>.

Forças Armadas – um verdadeiro exército civil. Antes que Bolsonaro possa forçar um estado de defesa, que respeite ou não as formalidades das balizas do Congresso, ele ainda pode recorrer aos decretos de GLO e aos artifícios retóricos para utilizar dispositivos jurídicos capazes de isentar militares ao agirem com violência contra opositores políticos – o que significaria encorajá-los a fazê-lo. Não à toa, Bolsonaro lança mão da narrativa de crise: algumas vezes, ele a utiliza para justificar os erros de seu governo; em outras, para legitimar medidas de exceção.

VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO

Desmonte e distorção dos mecanismos formais de participação, com trâmites em caráter de urgência e sem o devido debate público, o que contraria a própria Constituição Federal, que estabelece a participação social como seu pilar.

Aprovação de medidas institucionais que põem em risco a própria vigência do direito de participação política e social, em particular os mecanismos formais de reivindicação e acesso à justiça, sem debate público.

Violação ao princípio de acesso à informação para garantia da transparência, necessária à efetiva participação.

Especial impacto em grupos historicamente discriminados, dados os temas debatidos em processos acelerados.



3.3 Desinformação e ataques à democracia e ao sistema eleitoral

Em decorrência da própria complexidade da desordem informacional, não há uma definição consolidada do conceito de “desinformação”. Entretanto, a definição que adotamos aqui, amplamente utilizada, é esta: *uma falsa informação disseminada intencionalmente com o objetivo de causar graves danos sociais*. Nessa conceituação, ficam excluídas a sátira e a paródia, bem como eventuais erros jornalísticos.⁵¹ Entendemos que a maior parte das campanhas desinformativas é proposital e tem como objetivo a obtenção de benefícios políticos e/ou econômicos.⁵² Embora práticas de desinformação em contexto político não sejam uma novidade da internet e das redes sociais, seu uso como instrumento massivo impacta diretamente a qualidade do debate público e, portanto, o exercício da participação política e social.

Somadas a isso, a insuficiência de regras claras sobre moderação de conteúdo e a carência de relatórios de transparência abrangentes sobre o funcionamento dos algoritmos dessas plataformas de redes sociais tornaram a desinformação um dos maiores desafios para as democracias contemporâneas, especialmente para os próprios processos eleitorais. Ao isolar indivíduos que compartilham crenças e pensamentos homogêneos nas mesmas frequências algorítmicas, facilita-se a propagação da desinformação, uma vez que um conteúdo é visualizado diversas vezes no mesmo ambiente virtual e em um curto espaço de tempo, sendo recompartilhado por pares que têm vínculo de credibilidade entre si, fenômeno conhecido como “câmaras de eco”.⁵³

A campanha eleitoral de 2018 foi o estopim do uso político da desinformação no Brasil. O grupo que atualmente ocupa o poder adotou estratégias de disparo em massa e disseminação de ódio contra seus opositores e populações vulnerabilizadas, como a comunidade LGBTQIAPN+, que, muitas vezes, foram (e são) alvos de discriminação em razão das práticas desinformativas.⁵⁴ Essas práticas foram constantes ao longo dos últimos anos e tiveram como principal alvo a deslegitimação dos demais poderes da República, sobretudo da Justiça Eleitoral, do Supremo Tribunal Federal e, também, do processo eleitoral como um todo.

Por meio de uma disputa narrativa que, com frequência, distorceu os fatos, o atual governo e seus aliados pregam a livre expressão como argumento para, consciente e propositalmente, desinformar e confundir a população sobre temas de interesse público e que impactam a vida política do País – especialmente em um contexto pré-eleitoral. Práticas similares ocorreram no caso da pandemia de Covid-19, durante a qual as medidas sanitárias foram erroneamente taxadas de iniciativas autoritárias que violariam as liberdades individuais.

Segundo informações coletadas em investigações oficiais, a estrutura utilizada para organizar e operacionalizar a produção e o envio de campanhas de desinformação no âmbito do Governo Federal (conhecida como “Gabinete do Ódio”) teria sido instituída pelos assessores mais próximos do presidente e pelos filhos dele, e estaria sediada no Palácio do Planalto.⁵⁵ A estratégia adotada envolveria ataques em larga escala – incluindo a automatização para disparos em massa em

51. ARTICLE 19's submission – Response to the consultations of the UN Special Rapporteur on Freedom of Expression on her report on disinformation. 2021. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/disinformation/2-Civil-society-organisations/ARTICLE19.pdf>.

52. VENTURINI, Jamila *et al.* 'Fake News', Eleições e Desinformação. *Artigo 19 Brasil*, jan. 2019. Disponível em: <https://desinformacao.artigo19.org>; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. *Fake News e as Eleições de 2018 no Brasil: Como Diminuir a Desinformação?* Curitiba: Editora Appris, 2020.

53. RIGUEIRA JR., Itamar. Câmaras de eco. *Boletim*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 2063, ano 45, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/publicacoes/boletim/edicao/2063/camaras-de-eco>.

54. A ARTIGO 19 analisou a desinformação de agentes políticos nas eleições de 2018 com base nos padrões internacionais de direitos humanos, identificando tais atores e a intencionalidade danosa dos conteúdos postados. Ver: VENTURINI, Jamila *et al.* Capítulo 4. *Artigo 19*, jan. 2019. Disponível em: <https://desinformacao.artigo19.org/capitulo-4>.

55. BOLSONARO e o 'gabinete do ódio': entenda as investigações da PF. *O Estado de S. Paulo*, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-e-o-gabinete-do-odio-entenda-as-investigacoes-da-pf,70003976392>.

aplicativos de mensageria e uso de robôs em plataformas de redes sociais para inflar o apoio às postagens – contra adversários políticos e jornalistas, produzindo conteúdo em postagens massivas que se voltam contra alvos específicos, selecionados estrategicamente pelos membros da organização. Esse movimento coordenado é objeto de inquéritos no STF, que, em investigação que corre em sigilo, já encontrou indícios de que a ação foi financiada por alguns empresários.⁵⁶

O acirramento da produção de peças desinformativas impulsionadas nas mídias sociais e reproduzidas em pronunciamentos ostensivos do presidente da República gerou um clima de insegurança social que, por sua vez, foi responsável por uma crescente tensão, motivando, por exemplo, a instauração de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – a “CPMI das Fake News” – no Congresso e a aprovação do Projeto de Lei nº 2630/2020, conhecido como “PL das Fake News”, pelo Senado Federal há cerca de dois anos.

Segundo um estudo coordenado pelo Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Tecnologias Digitais da Universidade Positivo, no Paraná, em parceria com o Facebook, o conteúdo desinformativo disseminado por Bolsonaro desde 2018 a respeito de urnas eletrônicas e, portanto, contra o próprio processo eleitoral brasileiro, teve como epicentro 11 páginas de sites pró-governo que agiram para, entre outras coisas, desacreditar o sistema eleitoral brasileiro e colocá-lo sob suspeição. Parte das páginas mapeadas também é alvo da CPMI das Fake News e de investigação no STF⁵⁷ pelo mesmo motivo. Esse fato demonstra a necessidade do debate sobre as normas para uso responsável da internet e da aprovação daquelas que orientem a conduta de agentes políticos e os responsabilizem pelo eventual impacto negativo de suas postagens no debate público e na manutenção e na estabilidade do Estado Democrático de Direito. A desinformação é mais danosa e tem desdobramentos mais amplos quando é iniciativa de indivíduos em posição de poder. Assim, parte da recuperação do direito à participação requer engajamento em debates sobre a conduta que devem ter as plataformas de redes sociais para combater esses e outros problemas.⁵⁸

O impacto da desinformação no direito de participação política e social da população, assim como na qualidade da democracia brasileira, encontra seu exemplo mais claro na narrativa utilizada pelo atual governo, e propagada massivamente pelas redes sociais, de que as eleições poderiam ser fraudadas e que o STF estaria agindo como um ator político autoritário. Entre suas consequências concretas, estão manifestações de apoio ao governo que pleiteiam, em meio a outras pautas inconstitucionais, o retorno da ditadura civil-militar e o fechamento dos demais poderes da República. Nesse sentido, levantamentos da Polícia Federal (PF) apontam que o presidente e os governistas tiveram atuação direta no espalhamento de desinformação sobre as urnas eletrônicas.⁵⁹

Outra medida relacionada a essa estratégia política de desinformar a população é a tentativa de realizar alterações estruturais no sistema eleitoral brasileiro – sem os devidos debates, etapas e testes –, que teve por objetivo não um avanço no sistema das tecnologias do voto implementadas no Brasil desde 1996, e sim a desestabilização das instituições e o enfraquecimento da democracia. A PEC 135/2019 (conhecida como “PEC do Voto Impresso”), redigida pela deputada federal Bia Kicis (PSL-DF) e relatada pelo deputado Filipe Barros (PSL-PR), ambos integrantes da base bolsonarista, consistiu em um ní-

56. TEÓFILO, Sarah. Dono da Havan e outros quatro são suspeitos de financiar “gabinete do ódio”. *Correio Braziliense*, 27 mai. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/27/interna_politica,858766/dono-da-havan-e-outros-quatro-sao-suspeitos-de-financiar-gabinete-do.shtml.

57. O inquérito nº 4.781, chamado de “inquérito das fake news”, corre sob sigilo de justiça. Pautado pelo ministro Alexandre de Moraes, tem como objetivo a investigação de notícias fraudulentas, falsas comunicações de crimes, denúncias caluniosas, ameaças e demais infrações que atinjam a honorabilidade e a segurança do STF e de seus membros. Entre os investigados, estão o presidente Jair Bolsonaro (PL-RJ) e diversos integrantes de sua família, Roberto Jefferson (PTB-RJ) e outros aliados do presidente.

58. POR UMA REGULAÇÃO de plataformas que garanta direitos. *Coalizão Direitos na Rede*, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2022/04/05/por-uma-regulacao-de-plataformas-que-garanta-direitos>.

59. HIRABAHASI, Gabriel. PF diz que Bolsonaro teve atuação direta em fake news sobre urnas eletrônicas. *CNN Brasil*, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pf-diz-que-bolsonaro-teve-atuacao-direta-em-fake-news-sobre-urnas-eletronicas>.

do movimento de agressão do Governo Federal ao sistema eleitoral, pois, com a justificativa da implementação de um registro físico do voto para fins de auditoria, buscou questionar a eficiência da tecnologia, pondo em xeque a legitimidade das eleições e, conseqüentemente, todo o processo eleitoral.⁶⁰ A proposta foi colocada em pauta para votação por Arthur Lira, mesmo depois de ter sido derrotada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, como uma forma de “pacificar e serenar o País”,⁶¹ uma vez que tinha a garantia de todos os poderes de que o resultado seria respeitado e não mais contestado. Por mais legítimo que seja o debate sobre a evolução das tecnologias utilizadas para as eleições em uma sociedade democrática e transparente, a intenção e a temporalidade da proposta a aproximavam mais de uma tentativa de minar a normalidade das eleições com intuito golpista do que da promoção de debate saudável sobre a participação política e eleitoral ou sobre tecnologias do voto.⁶²

Tanto foi assim que, na data marcada para a votação, tanques de guerra e veículos militares desfilaram pela Esplanada, o que foi percebido como uma demonstração de força e hostilidade aos opositores da propositura, como uma tentativa do Governo Federal de intimidar os congressistas. A PEC foi refutada em plenário: para ser aprovada, a proposta precisava de, no mínimo, 308 votos. O texto, no entanto, teve o apoio de apenas 229 deputados, enquanto 218 deputados votaram contra ele, e um parlamentar se absteve. Ao todo, 448 votos foram computados.⁶³

Independentemente das promessas do atual presidente de que respeitaria a decisão do plenário, as contestações acerca do sistema eleitoral e das urnas eletrônicas continuaram presentes em seus discursos, não só nas redes sociais, mas também fora delas. No próprio ato de 7 de Setembro de 2021, convocado pelo Executivo, além do evento na Praça da Esplanada, manifestantes foram convocados para atos na capital paulista. Em seu discurso na Avenida Paulista, em São Paulo (SP), Bolsonaro⁶⁴ afirmou que “não podemos admitir um sistema eleitoral que não oferece qualquer segurança [...]. E não é uma pessoa do Tribunal Superior Eleitoral [em referência ao ministro Luís Roberto Barroso] que vai nos dizer que esse processo é seguro e confiável”.

Nesse sentido, podemos constatar que, mesmo com a derrota da “PEC do Voto Impresso”, o pacto social em torno do processo eleitoral foi enfraquecido pela narrativa de que as eleições poderiam ser fraudadas, sem que se apontasse qualquer indício dessa possibilidade. Em vez de incentivar o conhecimento sobre a tecnologia eleitoral e a busca pela transparência e pela compreensão, por parte dos diversos atores sociais, do processo de informatização do voto, essa narrativa abre espaço para a desmobilização e a despolitização da sociedade no contexto eleitoral, e pode comprometer a participação social nas eleições e a confiança da população nas urnas eletrônicas. Mesmo com as novas políticas de moderação das plataformas sociais, muitos conteúdos que questionam a segurança das urnas eletrônicas e imputam ameaças às eleições continuam sendo divulgados em plataformas como YouTube (onde mais de 1.600 vídeos sobre o tópico ainda estão disponíveis), Facebook e Instagram, com grande número de visualizações.⁶⁵

No que concerne à automação de mensagens com conteúdo desinformativo, a legislação eleitoral buscou ser mais assertiva para as eleições de 2022, determinando que o disparo em massa não pode ser utilizado, salvo quando houver consentimento (nos termos da Lei

60. WESTIN, Ricardo. Entenda a polêmica em torno da PEC do voto impresso. *Agência Senado*, 6 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/entenda-a-polemica-em-torno-da-pec-do-voto-impresso>.

61. LIRA diz que resultado sobre voto impresso deve ser respeitado por todos os Poderes. *Câmara dos Deputados – Notícias*, 9 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/791192-lira-diz-que-resultado-sobre-voto-impresso-deve-ser-respeitado-por-todos-os-poderes>.

62. *Ibidem*.

63. Em derrota para Bolsonaro, Câmara rejeita e arquiva PEC do voto impresso. *G1*, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/10/em-derrota-para-bolsonaro-camara-rejeita-e-arquiva-pec-do-voto-impresso.ghtml>.

64. *Ibidem*.

65. SOPRANA, Paula. Big techs mantêm brechas sobre golpismo de Bolsonaro e deixam TSE sem respaldo. *Folha de S.Paulo*, 25 jun. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/big-techs-mantem-brechas-sobre-golpismo-de-bolsonaro-e-deixam-tse-sem-respaldo.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo.

Geral de Proteção de Dados). Já quanto à fidedignidade das informações veiculadas, ela pontua que haverá responsabilização dos candidatos, até mesmo em propaganda eleitoral divulgada por terceiros (Resolução nº 23.671/2021). Ademais, é relevante destacar que, no âmbito do julgamento de ações contra a chapa Bolsonaro-Mourão, no fim de 2021, o TSE fixou tese no sentido de indicar que a disseminação de notícias falsas pode ser enquadrada como abuso de poder econômico, a depender da gravidade. No entanto, ainda não está certo o quanto as ações da Justiça Eleitoral conseguirão se impor contra a desinformação nos aplicativos de mensageria: por exemplo, mesmo com o fechamento do cerco aos disparos em massa, ainda são registradas condutas desse tipo.⁶⁶

66. PIGNATI, Giovana. Eleições 2022: disparos em massa de mensagens voltam ao WhatsApp. *TecMundo*, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/internet/238774-eleicoes-2022-disparos-massa-mensagens-voltam-whatsapp.htm>.

VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO

A manipulação do debate público por meio de discursos desinformativos emitidos por autoridades e sua reverberação de maneira massiva, incluído o espaço das redes sociais, viola o direito de acesso à informação e põe em risco a própria democracia, o direito de participação política e as liberdades fundamentais.

Especial impacto em grupos historicamente vulnerabilizados devido à disseminação de desinformação, uma vez que se propagam discursos de ódio e/ou discriminatórios, justificados pela distorção e pela manipulação do conceito de liberdade de expressão, potencializando o cerceamento de direitos dessa parcela da população.



3.4 Repressão e perseguição de mobilizações sociais e protestos

O avanço do autoritarismo no Brasil ocorre não somente por meio da progressiva restrição dos espaços formais de participação política e social e da promoção da desinformação como ferramenta de controle social, mas também por meio de perseguições e repressões do exercício das liberdades e dos direitos fundamentais em outros âmbitos – particularmente, nas ruas e em outros espaços públicos, usados historicamente para manifestações, coletivas ou individuais,

que reivindicam direitos ou denunciam violações. O atual governo e sua base aliada moveram-se no sentido de reprimir e de criminalizar as vozes dissidentes, perseguindo manifestantes, comunicadores e defensores de direitos humanos e ambientais.

Apesar de mais da metade do mandato de Bolsonaro ter transcorrido enquanto vigorava o isolamento social em decorrência da pandemia de Covid-19, período em que muitas pessoas temiam e ainda temem sair às ruas devido ao risco de contaminação, são preocupantes os passos que vêm sendo dados pelo Governo Federal e sua base com o intuito de interferir diretamente nas manifestações públicas. Por um lado, a onipresença do discurso beligerante do chefe do Executivo nacional sinaliza que governos estaduais, forças policiais, agentes privados e o sistema de justiça podem agir com violência e arbitrariedade contra a população organizada, especialmente em atos públicos caracterizados pela oposição ao governo. Por outro, a democracia brasileira sofre com tentativas concretas de fortalecer, por meio de propostas legislativas, as forças de segurança pública, com a autorização a operações secretas e de alto risco para as mobilizações e organizações sociais, e com garantia de impunidade a seus agentes.

Em um de seus primeiros atos como presidente, Bolsonaro encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6125/2019, que tentava eximir os militares de punição por assassinatos cometidos durante Operações de GLO.⁶⁷ Essas operações, além de incidirem no combate ao suposto crime organizado em territórios vulnerabilizados, são também frequentemente convocadas por meio de decreto para conter grandes protestos e fazer a segurança de megaeventos esportivos. Um exemplo disso foi seu uso durante protestos na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016.

O Projeto de Lei nº 6125/2019,⁶⁸ redigido pelo então ministro da Defesa, o general Fernando Azevedo e Silva, foi encaminhado pelo Planalto no contexto da onda de protestos que tomaram as ruas do Chile e que culminaram na constituinte que suplanta a Constituição do período ditatorial, e após o presidente Jair Bolsonaro declarar que, caso esses protestos se repetissem no Brasil, estaria preparado para usar o artigo 142 da Constituição Federal, que, supostamente, autoriza a tomada de poder pelos militares para “a manutenção da lei e da ordem”.⁶⁹ Essa não foi a única vez que o chefe do Executivo nacional mencionou que usaria o referido artigo com propósitos golpistas, nem a primeira vez que demonstrou publicamente, e em tom belicoso, que não tem apreço a seus opositores: no primeiro caso, ficou famoso o vídeo de uma reunião ministerial, divulgado em maio de 2020, na qual o presidente falou do desejo de “fazer cumprir o artigo 142 da Constituição” para que a ordem no Brasil fosse restabelecida por meio de intervenção das Forças Armadas;⁷⁰ no segundo, foi o discurso, também registrado em vídeo, no qual afirmou que, quando era ainda candidato à presidência, fuzilaria os opositores, sintetizados no partido rival.⁷¹

Para a compreensão da escalada autoritária que vivemos e que se reflete no cotidiano da violação do direito de protesto e, também, para entender o contexto de alinhamento das forças de segurança com uma liderança populista e que faz apologia à ditadura civil-militar (1964-1988), não se podem afastar a proximidade histórica e as permanências autoritárias, principalmente nas polícias, da ideologia e das características do período ditatorial. Sem embargo, a continuidade do

67. BRASIL. Despacho nº 596, de 21 de novembro de 2019. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei que “Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem”. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 nov. 2019.

68. Até o momento da publicação deste material, o PL aguarda o despacho do presidente da Câmara dos Deputados.

69. LINDNER, Julia. Bolsonaro diz que pode reprimir protestos no Brasil. *Terra*, 25 out. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/bolsonaro-diz-que-pode-reprimir-protestos-no-brasil,546154b295e67c8f93104dba9aa3e2a2iit8f1a.html>.

70. MORI, Letícia. O que é o artigo 142 da Constituição, que Bolsonaro citou por intervenção das Forças Armadas. *BBC News Brasil*, 1 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52857654>.

71. RIBEIRO, Janaina. “Vamos fuzilar a petralhada”, diz Bolsonaro em campanha no Acre. *Exame*, 3 set. 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/vamos-fuzilar-a-petralhada-diz-bolsonaro-em-campanha-no-acre>.

autoritarismo daquela época decorre especialmente das concessões feitas em nome da transição *lenta, gradual e segura* para o regime democrático, sendo alguns exemplos disso a própria arquitetura institucional da Polícia Militar (PM), vinculada constitucionalmente ao Exército brasileiro; a participação de militares na política e em cargos civis estratégicos; bem como o fato de a propaganda do regime militar ser pouco combatida pela sociedade civil e, desde a ascensão de Bolsonaro à presidência, ser reforçada pelo chefe do Poder Executivo sem nenhum pudor.

Embora as Forças Armadas sejam o maior símbolo da ditadura civil-militar no Brasil e ocupem, atualmente, milhares de postos no Governo Federal, uma das maiores preocupações da sociedade civil tem sido com as baixas patentes das polícias. Desde 2020, assistimos à pressão das polícias estaduais sobre governadores por reajustes salariais, com ameaças de greve nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraíba e Bahia. Em fevereiro de 2020, a PM do Ceará promoveu um motim por discordar do reajuste salarial proposto pelo governador Camilo Santana (PT-CE). É importante destacar que a Constituição Federal proíbe greves de agentes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares por serem braços armados do Estado. Essa proibição foi estendida também a agentes das Polícias Cíveis, pois o STF, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432/GO em 2017, entendeu que a greve destes ameaça igualmente o equilíbrio dos poderes.⁷²

72. Tese fixada no ARE 654432/GO – tema 451 de Repercussão Geral.

Durante o motim da PM no Ceará, em 2020, imagens de agentes encapuzados ordenando toque de recolher e o fechamento do comércio entraram para a história como um aviso àqueles que confiavam piamente na cadeia de comando e na subordinação das Polícias Militares aos governadores. Naquele momento, Bolsonaro e seu então ministro da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro (União-SP) – que visitou o estado durante o motim –, não proferiram nenhuma palavra de repreensão ou de preocupação com a atmosfera violenta e miliciana daqueles dias. A atuação brutal da Polícia Militar de Pernambuco, sobre a qual há suspeitas de que não teve o aval do Governo do Estado, o motim no Ceará e as ameaças de greve em diversos estados do Brasil mostram uma fragilidade institucional e uma vulnerabilidade da democracia em um leque de possibilidades que abrange desde golpes até ataques às suas bases fundamentais, como o direito de protesto e a liberdade de expressão.

Por fim, é importante ter em vista que, desde que a nova proposta da Lei Orgânica das Polícias Militares foi apresentada, ela tem sido encarada como um golpe em gestação ou como uma autorização para agentes dessas corporações continuarem agindo arbitrariamente, sem o devido controle externo. A Polícia Militar propõe encerrar a cadeia de comando que compõe a hierarquia militar para decidir, por exemplo, como e quando dispersar um protesto. Além disso, contrariando entendimento recente do STF, a proposta condiciona o exercício do direito constitucional de reunião e manifestação à comunicação prévia à corporação e inclui, ainda, a possibilidade de agir preventivamente para supostamente proteger pessoas e o patrimônio, e de, sob o pretexto de afastar o risco à ordem pública, interditar atividades e locais de concentração de público. Fundamentalmente, remontando às práticas do período da ditadura civil-militar, o controle e a tutela do exercício do direito à liberdade de reunião e associação em locais públicos ficaram subordinados aos comandos da Polícia Militar, que tem demandado não só autonomia, mas, também, blindagem para atuar na ilegalidade.

Uso excessivo da força

A repressão e a violência das forças policiais e das Forças Armadas em contexto de protestos não são novidade no País. Trata-se de um problema histórico, aprofundado a partir das manifestações de 2013,⁷³ que está ligado às normativas e práticas do período ditatorial que não foram revisadas no contexto democrático. O uso das chamadas armas menos letais⁷⁴ e, em alguns casos, de armamento letal – sobretudo nas periferias e em outros territórios vulneráveis – e de outros mecanismos de repressão da população com danos irreparáveis à vida e à integridade pessoal da população, objetivamente, não se caracteriza como um fenômeno promovido pelo governo atual.

Contudo, a eleição de um presidente que exalta a ditadura civil-militar e promove a militarização do Estado na composição de seu governo tende a agravar o modo como as forças de segurança atuam, especialmente se levarmos em conta o crescente alinhamento das polícias com o governo Bolsonaro. Conforme apontou a pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o apoio das Polícias Militares às teses extremistas aumentou 29%.⁷⁵

Um exemplo disso foi a forte repressão policial que a população do Amapá, sobretudo os moradores da capital, Macapá, sofreu em 2020, enquanto protestava pedindo o restabelecimento da energia elétrica após apagões que desencadearam uma grave crise de desabastecimento no estado naquele ano. Em meio à pandemia, a falta de água potável, a precariedade do sinal telefônico e do de internet, a falta de combustíveis, o apodrecimento de alimentos e o fechamento do comércio promoveram o acirramento das tensões entre a população e o governo amapaense, que respondeu enviando policiais militares para reprimir e perseguir manifestantes, o que ocorreu até mesmo dias depois de terminados os protestos.⁷⁶

Muitas pessoas ficaram feridas durante as dezenas de manifestações que se sucederam após os dois blecautes totais e durante os 22 dias de fornecimento energético em sistema de rodízio. No decorrer de uma dessas manifestações, Lucas Matheus Cavalcante Abreu, de 13 anos, foi atingido por um tiro de bala de borracha⁷⁷ que lhe tirou a visão do olho direito. Segundo sua família, que possui comércio na rua onde o tiro foi disparado, o garoto sequer participava da manifestação. Quando Lucas foi ferido, sua família pediu socorro à polícia, que ignorou os apelos.

Já nos atos “Fora, Bolsonaro” ocorridos no Centro de Recife, a capital de Pernambuco, em 29 de maio de 2021, Daniel Campelo da Silva, de 51 anos, e Jonas Correia de França, de 29 anos, que passavam pelo local, foram atingidos por balas de borracha e perderam a visão de um dos olhos durante a ação violenta da Polícia Militar, que dispersou a manifestação usando bombas de efeito moral e de gás lacrimogêneo, spray de pimenta e balas de borracha de forma indiscriminada e sem nenhuma justificativa. As imagens aéreas do local comprovam os abusos e a desproporcionalidade da atuação policial, que, segundo a vice-governadora de Pernambuco, Luciana Santos (PCdoB-PE), não teria sido autorizada pelo governo do estado, o que fez, naquele momento, com que alguns especialistas em segurança pública temessem que ela tivesse sido deflagrada por interesses ideológicos, dado o alinhamento das forças de segurança com o governo Bolsonaro.

73. Ver nossa publicação sobre os cinco anos seguintes às grandes manifestações ocorridas em junho de 2013, que levaram a um quadro de agravamento da repressão e a mudanças no repertório de abusos de poder (vigilantismo, táticas de dispersão, mudanças legislativas etc.): MARQUES, Camila (coord.). *5 anos de junho de 2013: como os três poderes intensificaram sua articulação e sofisticaram os mecanismos de restrição ao direito de protesto nos últimos 5 anos*. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2019. Disponível em: <https://artigo19.org/2019/04/09/5-anos-de-junho-de-2013-restricoes-ao-direito-protesto>.

74. Um estudo de revisão sistemática da literatura médica realizado pelas organizações International Network of Civil Liberties Organizations (Inclo) e Physicians for Human Rights (PHR) aponta que os armamentos menos letais, como balas de borracha e bombas de efeito moral, podem causar lesões severas, invalidez e morte. *Lethal in Disguise* (2016) está disponível em: <https://www.inclo.net/issues/lethal-in-disguise>.

75. GODOY, Marcelo. Adesão ao ‘bolsonarismo radical’ cresce nas PMs, diz pesquisa. *O Estado de S. Paulo*, 2 set. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,adesao-ao-bolsonarismo-radical-cresce-nas-pms-diz-pesquisa,70003828756>.

76. ALVES, Manoel. No Amapá, para cada pedido de ajuda, dúzias de balas de borracha. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 18 nov. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/ho-amapa-para-cada-pedido-de-ajuda-duzias-de-balas-de-borracha>.

77. O uso de munição de elastômero (bala de borracha) produz inúmeras vítimas com sequelas permanentes, e é um recurso dito menos letal usado em protestos em todo o Brasil. O potencial letal das balas de borracha, porém, não deve ser subestimado: um estudo de revisão sistemática da literatura médica realizado pelas organizações International Network of Civil Liberties Organizations (Inclo) e Physicians for Human Rights (PHR) aponta que os projéteis podem causar lesões severas, invalidez e morte; por isso, seu uso deve ser abolido.

Para além do uso da força e de prisões arbitrárias, o repertório institucional de violação à liberdade de expressão e ao direito de protesto também é composto de monitoramento de pessoas que participam de protestos e até mesmo de perseguições posteriores a eles. No Amapá, por exemplo, nos dias seguintes aos protestos, policiais fizeram uma ronda para intimidar aqueles que participaram dos atos, chegando a ir ao local de trabalho de um manifestante, conforme registrado em vídeo.⁷⁸

Censura e silenciamento no contexto de manifestações públicas

Entretanto, ao lado dessas pendências históricas para a garantia do direito de participação social nas manifestações públicas, é possível identificar fenômenos intensificados e hipóteses novas de violações durante o atual governo que abrem graves precedentes de fragilização da democracia brasileira. Em primeiro lugar, as autoridades estatais começaram a reprimir e perseguir protestos e manifestantes exclusivamente em razão de sua pauta reivindicatória. Ou seja, o foco da repressão passou a ser não apenas o ato em si e as supostas ações de violência de seus participantes, mas também, e em maior medida, as demandas apresentadas nos protestos e o posicionamento político de seus participantes. Atos contrários à gestão da pandemia pelo Governo Federal, por exemplo, foram constantemente reprimidos, assim como manifestações de lideranças sociais que questionavam medidas implementadas pelo atual governo, como as relacionadas ao reconhecimento de terras indígenas e quilombolas. O resultado é um emaranhado complexo de tentativas de silenciamento e criminalização das vozes opositoras ao governo.

Já no primeiro semestre do atual governo, o Ministério da Justiça produziu um “dossiê antifascista”. No documento, estavam reunidas centenas de nomes de servidores públicos que se declaram antifascistas. Um ano depois, outro dossiê contendo nomes, fotografias e dados pessoais de ativistas, identificados como “terroristas” por se declararem antifascistas em suas redes sociais, foi elaborado e amplamente divulgado pelo deputado estadual Douglas Garcia (Republicanos-SP), da base de apoio do governo. Em 2021, houve a primeira condenação do deputado ao pagamento de indenizações a pessoas expostas em seu dossiê, e sua condenação foi sendo confirmada em instâncias superiores.⁷⁹ Embora o dossiê produzido pelo deputado Douglas Garcia tenha ganhado bastante repercussão, foi o documento produzido pelo Ministério da Justiça que evidenciou o grau de institucionalização das tentativas de intimidação e silenciamento de opositores políticos.

Caso paradigmático dessas tentativas de silenciamento e de perseguição seletiva é o do manifestante Rodrigo Pilha, preso em março de 2021 por protestar na Esplanada dos Ministérios segurando um cartaz chamando o presidente Jair Bolsonaro de “genocida”. Rodrigo e outras quatro pessoas foram presos em flagrante pela Polícia Militar⁸⁰ por, supostamente, infringir a revogada LSN, mais especificamente seu artigo 26, que estabelecia pena de reclusão de um a quatro anos para quem viesse a “Caluniar ou difamar o Presidente da República, o do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do

78. PM DO AMAPÁ aborda trabalhador apontando pistola: perseguição contra direito de manifestação. *Esquerda Diário*, 13 nov. 2020. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/PM-do-Amapa-aborda-trabalhador-apontando-pistola-perseguiacao-contra-direito-de-manifestacao>.

79. VIAPIANA, Tábata. Deputado é novamente condenado por divulgação de “dossiê antifascista”. *Conjur*, 13 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-13/deputado-condenado-novamente-divulgar-dossie-antifascista>.

80. Quatro dos cinco manifestantes foram liberados após o delegado da Polícia Federal entender que a conduta deles não se enquadraria na tipificação penal. Contudo, Rodrigo Pilha permaneceu preso por causa de um processo ao qual já respondia, relacionado a outro entulho autoritário, o crime de desacato.

Supremo Tribunal Federal, imputando-lhes fato definido como crime ou fato ofensivo à reputação”. É importante ressaltar que os chamados crimes contra a honra – *calúnia*,⁸¹ *difamação*⁸² e *injúria*⁸³ – não são exclusividade dessa legislação. Eles também estão previstos no vigente Código Penal e passaram a ser enormemente instrumentalizados para criminalizar participantes e organizadores de manifestações, bem como para perseguir comunicadores e intimidar manifestações políticas individuais.

Foi o que aconteceu em Tocantins, em 2021, com o inquérito aberto contra Tiago Costa Rodrigues, sociólogo, e Roberval Ferreira de Jesus, dono de uma microempresa de outdoors. Tiago – cuja relação com Roberval foi apenas a de contratante de seus serviços – decidiu instalar dois outdoors na cidade de Palmas com críticas (em tom jocoso)⁸⁴ à gestão do atual governo, principalmente pela negligência no combate à pandemia, segundo ele posteriormente esclareceu.⁸⁵ A princípio, o inquérito foi aberto após a representação feita à PF por um apoiador de Bolsonaro, na qual este pedia que o caso fosse investigado por infringir a LSN – hipótese que foi descartada pela PF. Contudo, após ser informado do arquivamento do inquérito pelo procurador da República Higor Rezende Pessoa, o então ministro da Justiça (hoje ministro do STF), André Mendonça, passou a investigar Tiago pelo crime de injúria praticado contra o presidente. As tentativas de silenciamento e intimidação por instrumentos legais só foram interrompidas quando a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por unanimidade, determinou o trancamento do inquérito contra Tiago.⁸⁶

A instrumentalização desses dispositivos penais para perseguir opositores em contexto de protesto ou de crítica ao governo busca desmobilizar e marginalizar debates e protestos que são fundamentais para a saúde da democracia. Não à toa, tanto a doutrina quanto a jurisprudência nacionais e internacionais vêm discutindo, há anos, as consequências da existência desses tipos penais, levando, inclusive, à revogação dessa natureza de legislação em alguns países como México, Argentina e Uruguai, sem prejuízo da proteção da reputação de cidadãos comuns, considerando que, no ordenamento jurídico, podem-se encontrar soluções não penais. Uma das principais preocupações com uma legislação como essa é o forte “efeito inibidor” que ela exerce sobre a liberdade de expressão. Por esse motivo, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Rele-CIDH) já se manifestou recomendando a descriminalização das manifestações críticas a funcionários públicos e figuras públicas.⁸⁷

Desde o início de seu governo, o atual presidente da República manteve explícita a sua vontade de vigiar e perseguir seus opositores, e mais uma prova disso foi a edição, no primeiro dia de seu mandato, da Medida Provisória nº 870/2019, que propunha a reorganização das atribuições do Poder Executivo e estabelecia um inédito sistema de monitoramento e controle das ações das organizações da sociedade civil. A MP foi aprovada pelo Congresso Nacional com veto a esse trecho da proposta, tornando-se a Lei nº 13.844, de 2019.

Nessa conjuntura, a vigilância, a perseguição e a criminalização das vozes dissidentes são aqui entendidas como formas de censura, especialmente por serem feitas por órgãos públicos ou por incentivo de autoridades públicas. Apesar de não configurar censura no sentido formal, na prática, o caráter inibitório dessas ações se impõe sobre

81. Art. 138 (calúnia): atribuir falsamente a alguém a prática de algo definido como crime, ou seja, mentir que alguém cometeu determinado crime

82. Art. 139 (difamação): atribuir a alguém fato negativo que não seja crime, mas que pode macular a reputação alheia. Nesse caso, pouco importa se verdadeiro ou falso.

83. Art. 140 (injúria): atribuir palavras ou qualidades negativas, xingar. Nesse caso, ao contrário da difamação e da calúnia, pune-se a atribuição de qualidade negativa, seja física, seja moral.

84. Em um outdoor estava escrito: “Cabra à toa, não vale um pequi roído. Palmas quer impeachment já”. No outro: “Ai mente! Vaza Bolsonaro, o Tocantins quer paz”.

85. VALENTE, Rubens. Ministro acionou PF contra sociólogo que comparou Bolsonaro a ‘pequi roído’. *UOL*, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/03/17/ministro-justica-determina-investigacao-contra-criticos-bolsonaro.htm>.

86. Na decisão em sede de habeas corpus, o colegiado, entre outros fundamentos, afirmou que as manifestações por meio das peças publicitárias se restringiram a uma análise política e subjetiva da gestão conduzida pelo presidente da República. Desse modo, não estariam demonstrados os elementos necessários para configurar o crime de injúria.

87. Cf. Item 22 da *Declaração Conjunta do Vigésimo Aniversário: Desafios para a Liberdade de Expressão na Próxima Década*, publicada em julho de 2019: “(...) resulta necessária a descriminalização de manifestações críticas a funcionários públicos, figuras públicas ou em geral, assuntos de interesse público; e isso se deve ao efeito paralisante ou a possibilidade de auto-censura que produz apenas a existência de leis que prevêm sanções penais a quem exerce o direito à liberdade de expressão neste contexto”. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/expresao/showarticle.asp?artID=533&IID=4#_ftnref19.

manifestantes e comunicadores, que podem, por exemplo, responder judicialmente por criticar o governo ou se opor a ele, ou mesmo por reivindicar uma pauta que é ideologicamente contrária a ele.

É fundamental ressaltar que as análises de violações ao direito de protesto não devem se restringir apenas a ações que acontecem durante os protestos. Muitas dessas tentativas de silenciamento antecedem ou precedem protestos, seja por “autocensura”, inerente ao medo de agir e arcar com consequências da criminalização ou da repressão, seja por impedimentos físicos, como prisões ou sabotagens, por exemplo. Uma análise holística e mais precisa deve, portanto, observar o “contexto de protesto”, levando em conta o variado repertório de repressão e seus efeitos e, também, expandindo a linha temporal para examinar acontecimentos que antecedem as manifestações e continuam após sua dispersão.

Violência vinda de agentes privados

A diversidade de táticas e agentes que convergem em ações de intimidação, coerção, repressão e perseguição também deve ser observada. A análise histórica de violência e repressão a protestos coloca ênfase nas responsabilidades dos agentes públicos e nas ações desproporcionais do Estado contra essas manifestações, além de destacar alguns casos de violência exercidos por manifestantes. Nos últimos anos, contudo, com o avanço do conservadorismo social e o incentivo ao armamento da população pelo Governo Federal, outros atores ganham centralidade nas análises de risco e estratégias de segurança e cuidados durante os protestos: os agentes privados.

Esses atores são velhos conhecidos dos protestos não urbanos e têm atuação central nos contextos rurais. Recentemente, entretanto, o cenário se agravou, uma vez que eles passaram a contar com maior apoio do próprio Estado. Em monitoramento feito pela ARTIGO 19 durante os dois últimos anos no cenário dos protestos da região amazônica, observa-se que não só agentes públicos de segurança, mas também atores privados intimidam lideranças e moradores de comunidades quilombolas e de territórios indígenas para que não organizem protestos nem participem deles. Nesse contexto, há relatos de casas de lideranças que foram incendiadas por garimpeiros⁸⁸ e de sabotagem de meios de transporte usados por indígenas para ir aos protestos, como no caso do ataque ocorrido na região de Jacareacanga (PA), onde garimpeiros bloquearam o ônibus que levava lideranças indígenas Munduruku a Brasília (DF).⁸⁹

Outro caso envolvendo agentes privados ocorreu em 21 de abril deste ano, quando quilombolas, indígenas e ribeirinhos protestavam contra os impactos causados pelo uso excessivo de agrotóxicos no monocultivo do dendê.⁹⁰ Naquele dia, o líder quilombola Flávio Ferreira de Souza, da comunidade Nova Betel (Tomé-Açu, PA), foi irregularmente detido e mantido dentro das instalações da empresa de monocultivo do dendê Brasil Bio Fuels (BBF) por um segurança privado que presta serviço à empresa. Flávio foi detido por volta das 16h e, somente às 22h, levado para a Delegacia Seccional de Marituba (PA), com sinais de espancamento, conforme laudo apresentado ao Ministério Público do Pará, que investiga o caso.⁹¹ O que se sucedeu com Fábio também lança luz sobre as relações de estreita cumplici-

88. ALVES, Maria; FARIAS, Elaíze. Garimpeiros atacam aldeia e incendiam casa de liderança Munduruku. *Amazônia Real*, 26 mai. 2021. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/garimpeiros-atacam-aldeia-e-incendiam-casa-de-lideranca-munduruku>.

89. MIOTTO, Tiago. Povo Munduruku denuncia ataque contra ônibus que levava lideranças a Brasília. *Conselho Indigenista Missionário (Cimi)*, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/06/povo-munduruku-denuncia-ataque-contra-onibus-liderancas-brasilia>.

90. O uso dessas substâncias vem prejudicando a saúde das pessoas das comunidades, afetando seu modo de vida e contaminando os aquíferos da região.

91. PEDROSA NETO, Cícero. Indígenas Tembê e quilombolas ocupam sede da BBF no Pará. *Amazônia Real*, 21 abr. 2022. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/tembe-ocupam-bbf>.

dade entre agentes do Estado e agentes privados, que, frequentemente, atuam com a conivência, a autorização tácita ou o incentivo informal de agentes estatais, conforme já apontou a Rele-CIDH.⁹²

A ameaça vinda de agentes privados também se faz presente nos espaços urbanos pela ação de seguranças de estabelecimentos privados, de integrantes da parcela mais radicalizada de apoiadores do governo ou mesmo de vizinhos e familiares de manifestantes.⁹³ Nesse sentido, destaca-se que, em setembro de 2021, a II Marcha Nacional das Mulheres Indígenas, organizada meses antes e comunicada às autoridades do Distrito Federal, reuniu indígenas de todas as regiões do País para reivindicar seus direitos e acompanhar, junto com o acampamento Terra Livre, o julgamento da tese do marco temporal pelo STF.⁹⁴ Acontece que manifestações antidemocráticas tinham sido convocadas em Brasília em razão das comemorações do 7 de Setembro e como ato de apoio ao presidente da República, incentivado por ele e por sua base aliada. Na ocasião, os defensores do atual Governo Federal obstruíram o trajeto pelo qual passaria a marcha, e tanto as autoridades do Distrito Federal quanto o Ministério da Justiça foram omissos na contenção dos manifestantes que ocuparam a capital federal com pautas que atentam contra a democracia (o fechamento do Congresso e pedidos de intervenção militar, por exemplo).

Também houve omissão por parte das autoridades ao não assegurarem o direito de manifestação das populações indígenas, razão pela qual o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), após ser interpelado por organizações sociais e de direitos humanos, encaminhou um comunicado à CIDH e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) manifestando preocupação sobre a garantia do direito de expressão, manifestação e opinião de populações indígenas mobilizadas para a II Marcha Nacional das Mulheres Indígenas, em Brasília.

Nesse contexto de acirramento político e de violações de direitos fundamentais cometidas por agentes privados, cumpre observar com bastante apreensão a instauração de um ambiente bélico e de reforço da animosidade promovidos pelo aumento da circulação de armas de fogo após a flexibilização de venda promovida pelo atual Governo Federal – desde 2019, o número de registros de CACs cresceu 474%, ou seja, a cada 100 mil brasileiros, 314 têm registro de CAC.⁹⁵ O controle precário dessas armas, como foi recentemente revelado,⁹⁶ pode levar ao aumento da violência urbana também no contexto eleitoral e de protestos ou, até mesmo, armar milícias e grupos extremistas alinhados ao discurso beligerante da presidência, que motiva a população a pegar em armas em defesa de sua propriedade e de sua família – esta última, em uma perspectiva social e moral arraigada a valores tradicionais e conservadores. Vale mencionar que a flexibilização da posse de armas foi apresentada por meio de decretos presidenciais, que são medidas unilaterais do chefe do Poder Executivo, não trilhando os trâmites necessários para a aprovação legislativa perante o Congresso Nacional, o que fragiliza a separação de poderes, que é a base da democracia brasileira.

92. CIDH, Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos, 2019, p. 90.

93. Em pesquisa encomendada pela ARTIGO 19 à antropóloga Rosana Pinheiro Machado, pode-se constatar, com base em entrevistas feitas com ativistas do Brasil (e do Chile e da Argentina), que, embora as repressões policiais ainda constituam um perigo concreto à vida e à integridade física das mulheres, em contexto de protesto, o retorno para casa e suas comunidades representa um perigo ainda maior pela estigmatização das pautas defendidas pelas manifestantes e pela posição estrutural na qual se encontram nos núcleos familiares. Ver: MACHADO, Rosana Pinheiro. *Amiga, chegou? Cuidado e segurança de mulheres em protestos na América Latina*. São Paulo: Artigo 19, 2021. Disponível em: <https://artigo19.org/2021/04/15/amiga-chegou-bem-cuidado-e-seguranca-para-mulheres-em-protestos-na-america-latina>.

94. A tese do marco temporal determina que seja reconhecido somente o direito ao território daqueles povos indígenas que ocupavam as terras reivindicadas no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa tese desconsidera que houve diversos processos de expulsão e remoção forçada, e viola o direito dos povos indígenas a suas terras.

95. NO GOVERNO Bolsonaro, número de registros de armas para CACs cresceu 474%. *Yahoo!*, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/no-governo-bolsonaro-numero-de-registros-de-armas-para-ca-cresceu-474-134704673.html?guccounter=1>.

96. PICHONELLI, Matheus. Em posse do PCC, arsenal legalizado desmonta falácia armamentista de Bolsonaro. *Yahoo!*, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/arsenal-legalizado-pcc-desmonta-falacia-armamentista-de-bolsonaro-125537099.html>.



Ameaças legislativas ao direito de protesto e à liberdade de manifestação

Nos últimos anos, para além da mudança de práticas institucionais e do uso de leis penais com consequências no exercício do direito de protesto, foram realizadas tentativas de alteração das legislações em vigor. Em particular, tramitam no Congresso Nacional diversos projetos legislativos que buscam alterar ou complementar a Lei nº 13.260/2016, a chamada “Lei Antiterrorismo”. A tendência geral das dezenas de propostas em curso é de recrudescimento e expansão penal, ampliando o espaço para a arbitrariedade e a criminalização de manifestações políticas e da atuação de movimentos sociais. Alguns desses projetos merecem destaque justamente pelo enfoque dado a ações resguardadas pelo direito de protesto e por ameaçarem o exercício do direito de participação política e social.

O Projeto de Lei nº 272/2016, proposto pelo senador Lasier Martins (Podemos-RS), busca enquadrar no tipo penal de terrorismo atos já previstos nos tipos penais de dano, perigo comum e incêndio quando cometidos por “motivação política ou ideológica” ou com o objetivo de coagir autoridade pública a fazer ou deixar de fazer algo. A modificação amplia o escopo da lei de tal maneira que, se comprovada a motivação política, ela poderia incidir igualmente sobre o ato de incendiar e implodir um edifício habitado por meio da colisão dolosa de uma aeronave tripulada contra ele e sobre o ato de queimar pneus ou atear fogo em lixeiras durante uma manifestação.

Também merece atenção a tentativa de tipificação da “apologia ao terrorismo”. Mais uma vez, constata-se ser desnecessária a criação de uma nova tipificação; nesse caso, por já existir no ordenamento jurídico brasileiro o tipo penal de apologia de fato criminoso e também pelo risco de a nova tipificação ser usada arbitrariamente e pela desproporcionalidade das penas previstas na proposta. Pode-se questionar, por exemplo, em que exatamente consiste apologia ao terrorismo, posto que o próprio conceito de terrorismo tipificado é demasiado amplo. A medida e a definição da linha entre a apologia e a manifestação legítima de opiniões são tênues, e só poderão ser verdadeiramente delimitadas por ocasião da aplicação da norma.

A base bolsonarista na Câmara também busca a aprovação do Projeto de Lei nº 1595/2019, que já foi rapidamente aprovado, entre os dias 29 de junho e 27 de setembro de 2021, em Comissão Especial. O PL, em evidente afronta ao princípio da taxatividade da lei penal, amplia indefinidamente o rol de atos terroristas ao estabelecer que as disposições da lei podem ser aplicadas para reprimir qualquer ato que “seja perigoso para a vida humana ou *potencialmente* destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave” ou que “*aparente* ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas por meio de intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência” (destaques nossos).



Além de empregar expressões vagas e indeterminadas e de criminalizar atos preparatórios, a lei estabelece que ações contraterroristas sejam enquadradas nas hipóteses de excludentes de ilicitude previstas no art. 23 do Código Penal (estado de necessidade; legítima defesa; estrito cumprimento de dever legal; ou exercício regular de direito), oferecendo amparo legal, portanto, para quaisquer atos ilícitos que venham a ser cometidos por agentes públicos durante as ações de repressão. A amplitude da definição do ato terrorista e, consequentemente, de ação contraterrorista é tão grande que dá margem para a interferência policial indiscriminada em todos os atos da vida civil.

O projeto ainda propõe, por meio da criação do Sistema Nacional Contraterrorista e da Política Nacional Contraterrorista, ambos submetidos ao Gabinete de Segurança Institucional, a fundação de uma polícia política e secreta, que poderá coordenar o emprego das forças militares e policiais, mobilizar qualquer servidor público e cidadão e coordenar unidades de inteligência para apoiar intervenções e fornecer informações para a atuação secreta das forças policiais e militares em caso de estado de defesa ou de sítio. A polícia política subordinada ao presidente dará a ele o amplo acesso a informações privilegiadas e dados privados de toda a população, representando uma superestrutura de vigilância e infiltração nas organizações sociais e políticas.

É fundamental ressaltar que uma proposta como essa, que pretende restringir liberdades fundamentais, deve ser amplamente debatida com a sociedade civil e com os setores da população que podem sofrer com a aplicação dessas medidas. A tramitação do projeto, contudo, ocorreu no contexto da pandemia de Covid-19, com tentativas de trâmite em urgência e sem levar em consideração que um projeto como tal, com a proximidade das articulações e movimentações eleitorais para 2022, se afirma como uma ameaça à organização política e à reação social da população implicada nessas mudanças. O trâmite apressado, imposto pelo presidente da Câmara e também aliado do governo, Arthur Lira, mais uma vez restringiu o espaço de participação e incidência qualificada da sociedade.

Em 2022, o Poder Executivo apresentou outros dois PLs que buscam alterar a Lei nº 13.260/2016. O Projeto de Lei nº 732/2022 expande, de maneira vaga, o rol das hipóteses do que pode ser enquadrado no tipo penal de terrorismo ao incluir “ações violentas com fins políticos ou ideológicos”. Não há clareza do que se entende por violento e nem qual seria o bem jurídico que se pretende proteger da violência (se pessoas ou objetos), de maneira que inúmeras ações de movimentos sociais podem se enquadrar nessa tipificação. O projeto ainda busca alterar a Lei de Organizações Criminosas, estabelecendo uma pena mais gravosa para situações em que “a organização criminosa tem por objetivo o domínio ou o controle de Município ou localidade, ainda que de forma parcial, para facilitar a prática delitiva”, em previsão que aparenta ter como alvo os movimentos populares pela reforma agrária.

Já o Projeto de Lei nº 733/2022 busca ampliar o amparo jurídico aos profissionais integrantes dos órgãos de segurança pública mobilizando artifícios como a excludente de ilicitude, criando as categorias de “excesso punível” e “excesso exculpante” como erro de tipo, e incluindo

a excludente de ilicitude em caso de suspeita de terrorismo. Trata-se, evidentemente, de artifícios confeccionados com a intenção de dificultar ainda mais a responsabilização penal em homicídios cometidos por policiais e, por consequência, estimular a ação letal da polícia.

As propostas, portanto, não só restringem o direito ao protesto e às liberdades de manifestação e associação, mas também representam grave ameaça à democracia e à ordem constitucional. Em 2022, essa ameaça se agrava, havendo o risco, ainda, de que a repressão e a criminalização amparadas por legislações de cunho autoritário sejam utilizadas para impedir manifestações políticas legítimas no contexto da disputa eleitoral.

VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO

Perseguição, criminalização e repressão de lideranças sociais e do exercício dos direitos de participação política e social da população – em particular, do direito de protesto.

Tentativas de censura e silenciamento de pautas e manifestações públicas contrárias ao atual governo, o que atenta contra o próprio direito de participação e os mecanismos de reivindicação e acesso à justiça.

Especial impacto em grupos historicamente vulnerabilizados, que são o principal alvo das medidas repressivas, seja em manifestações individuais, seja em mobilizações coletivas.



4

AGENDA PARA A RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA



Como mostramos ao longo do *Mapa da participação política e social: atos de censura e restrição da participação no Brasil*, a participação da sociedade civil na política brasileira nunca ocorreu de forma completamente inclusiva – nem antes do atual governo, tampouco durante ele; e, certamente, não será totalmente inclusiva no próximo governo –, independentemente de qual for o resultado da eleição de 2022. Os retrocessos dos últimos anos, entretanto, atribuem-nos uma dupla tarefa: resgatar as garantias e boas práticas existentes em períodos anteriores e, ao mesmo tempo, avançar na solução de pendências históricas.

Nem livres, nem prévios, nem informados, nem de boa-fé e, muito menos, culturalmente adequados foram os processos que culminaram no fechamento dos espaços formais de participação social, nas táticas de desinformação e de ataque à democracia, na perseguição a lideranças e nas tentativas de silenciamento de protestos e manifestações públicas. Tampouco foram processos transparentes ou buscaram a redução das desigualdades sociais e da exclusão de grupos historicamente marginalizados. Ao contrário: as medidas implementadas nos últimos quatro anos pelo atual governo buscam silenciar, pelas vias formais e informais, as vozes opositoras e a dissidência política e social, ferindo o próprio direito de participação política e social. Os princípios e diretrizes da participação social em governos democráticos, como estabelecidos pela Constituição Federal e por tratados internacionais, foram sistematicamente violados.

Nesse sentido, o primeiro passo para retomarmos uma agenda de participação é viabilizar o fortalecimento do campo democrático durante as eleições de 2022. O avanço da extrema direita no País não pode se consolidar no resultado das próximas eleições. Desse modo, é urgente combater a desinformação massiva da população em relação às eleições e às medidas do atual governo que colocaram e colocam em questão a democracia brasileira. Com esta publicação, pretendemos contribuir para a difusão dessas informações entre a população brasileira – ao menos, as relacionadas ao desmonte do direito de participação em curso.

Independentemente do resultado da eleição, conviveremos com um autoritarismo institucionalizado causado por todas as mudanças normativas e práticas implementadas nos últimos quatro anos. Assim, para os próximos governos, a agenda de reconstrução e aprofundamento democrático é longa e deve ser encarada como prioridade máxima.

A denúncia do desmonte da participação política e social no Brasil descrito aqui serve tanto como diagnóstico do que ocorreu quanto como ponto de atenção para a elaboração de uma agenda de trabalho que vise à restauração dessa importante base da democracia e à reflexão sobre a incidência política da sociedade civil nos próximos anos. A Constituição Federal continua em vigor e a sociedade civil permanece e permanecerá vigilante e ativa na defesa dos direitos humanos e da democracia no País.

A ARTIGO 19 busca, então, contribuir para essa construção com um esboço do caminho que terá de ser trilhado para o restabelecimento da vigência plena dos direitos de participação política e social no Brasil.

PONTOS PARA O RESTABELECIMENTO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

REDUÇÃO E MILITARIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL

1

Revogação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu órgãos colegiados da administração pública federal.

2

Retomada da Política Nacional de Participação Social (PNPS) como um todo, garantindo a participação institucional da sociedade civil em instâncias deliberativas e consultivas.

3

Revisão das nomeações de militares para órgãos de participação social – inclusive, aqueles relacionados à pauta ambiental na Amazônia –, devolvendo às populações originárias da região e à sociedade civil o espaço que lhe é devido.

DISTORÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LEGISLATIVO

4

Restabelecimento, na prática, da tramitação legislativa em caráter de urgência como um recurso excepcional, e da transparência e do debate público como regras no processo legislativo.

5

Revogação do Projeto de Resolução nº 35, que alterou o regimento interno da Câmara dos Deputados e limitou a participação da sociedade e da oposição nos debates legislativos.

6

Retomada da prática de audiências públicas no Congresso Nacional e a superação da concepção de que são meramente formais, para que sejam efetivamente levadas em consideração no processo decisório, especialmente em temas de alto impacto social e que envolvam grupos historicamente discriminados.

DESINFORMAÇÃO E ATAQUES À DEMOCRACIA

7

Responsabilização de autoridades públicas por conteúdos desinformativos por elas disseminados, em seus perfis nas redes sociais inclusive, considerando que as expressões proferidas por tais agentes têm maior impacto social – o que abrange esferas que vão desde processos democráticos até direitos de grupos historicamente marginalizados.

8

Atuação em rede, em um esforço multissetorial para combater a desinformação e os ataques à democracia. Sob esse escopo, pressionar as plataformas de redes sociais para que divulguem relatórios de transparência sobre seus processos de moderação de conteúdo.

9

Empoderamento da população para que conheça seus direitos no âmbito digital e tenha autonomia na gestão de seus dados, bem como atenção e responsabilidade na leitura de informações que recebe e compartilha.



REPRESSÃO E PERSEGUIÇÃO DE MOBILIZAÇÕES SOCIAIS E PROTESTOS

10

Observação dos protocolos internacionais de uso da força e abolição do uso de armamentos com potencial letal, a exemplo de balas de borracha e bombas de efeito moral, considerando-os como últimos recursos para a dispersão de tumultos; além da publicização dos protocolos de operação e da informação clara sobre a cadeia de comando e os canais de denúncias contra possíveis abusos.

11

Garantia de que agentes de segurança pública sejam responsabilizados pelo uso abusivo da força na repressão e na contenção de protestos, agindo para afastar legislações e normativas que os isentem de punição e, de forma articulada com as instâncias do Poder Judiciário, para impedir ciclos de impunidade em casos de violências ocorridas em protestos que sejam motivadas por eles.

12

Revogação de todas as leis que contêm tipos de “crimes contra a honra”, deixando a resolução desses casos para a esfera cível, independentemente de as manifestações serem direcionadas a autoridades, em observação aos padrões interamericanos de direitos humanos de restrição à liberdade de expressão.

13

Arquivamento dos projetos de lei que restringem o direito de protesto e os direitos de participação política e social da população, assim como suas liberdades fundamentais.



artigo19.org

[@artigo19](https://www.instagram.com/artigo19)

[@artigo19](https://twitter.com/artigo19)

[@artigo19brasil](https://www.facebook.com/artigo19brasil)

comunicacao@artigo19.org



DEFENDENDO A LIBERDADE
DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO



ELEIÇÕES 2022:
Tecnologia e participação



ARTIGO 19

DEFENDENDO A LIBERDADE
DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO